



ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO
ESCOLA MARECHAL CASTELLO BRANCO

Maj Inf THIAGO BRITTO DE ALBUQUERQUE

**O Relatório Brahimi e a Legitimidade das Operações de
Paz no Timor-Leste**



Rio de Janeiro
2023



Maj Inf THIAGO BRITTO **DE ALBUQUERQUE**

O Relatório Brahimi e a Legitimidade das Operações de Paz no Timor-Leste

Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Ciência Militares do Instituto Meira Mattos da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciências Militares.

Orientador: Prof. Dr. Guilherme Moreira Dias

Rio de Janeiro

2023

A345r Albuquerque, Thiago Britto de.

O relatório Brahimi e a legitimidade das operações de paz no Timor-Leste. / Thiago Britto de Albuquerque. —2023.
119f. : il. ; 30 cm

Orientação: Guilherme Moreira Dias
Dissertação (Mestrado em Ciências Militares)—Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2023.
Bibliografia: f. 107-118

1. Operações de Paz. 2. Timor-Leste. 3. Relatório Brahimi. I. Título.

CDD 355.4

THIAGO BRITTO DE ALBUQUERQUE

O RELATÓRIO BRAHIMI E A LEGITIMIDADE DAS OPERAÇÕES DE PAZ NO TIMOR-LESTE.

Dissertação apresentada à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Militares.

Aprovada em 15 de dezembro de 2023.

BANCA EXAMINADORA



GUILHERME MOREIRA DIAS – Prof Dr – Presidente
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército – ECEME

Documento assinado digitalmente
 **HUGO BRAS MARTINS DA COSTA**
Data: 02/01/2024 14:49:33-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

HUGO BRAS MARTINS DA COSTA – Prof Dr – Membro
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército – ECEME

Documento assinado digitalmente
 **DANIEL PINHEIRO RIO TINTO DE MATOS**
Data: 02/01/2024 16:42:39-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

DANIEL PINHEIRO RIO TINTO DE MATOS – Prof Dr – Membro
Escola Superior de Guerra – ESG

Documento assinado digitalmente
 **THIAGO BRITTO DE ALBUQUERQUE**
Data: 03/01/2024 10:30:50-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Ciente _____

THIAGO BRITTO DE ALBUQUERQUE – Postulante
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército – ECEME

À minha esposa Renata e ao meu filho Rafael, meus amores e meu porto seguro. Um sincero agradecimento pelo apoio, amor e compreensão incondicionais demonstrados durante a realização deste trabalho e do Curso de Comando de Estado-Maior. Vocês são a minha maior motivação e fonte de inspiração.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Grande Arquiteto do Universo por me guiar nas escolhas árduas ao longo dessa caminhada e pela proteção ao longo dessa jornada.

Agradeço à minha esposa e ao meu filho, minha base, pelo amor, compreensão e parceria nesta empreitada. Aos meus pais, Valter e Jussara, cujo amor e exemplo me servem de inspiração diária. Às minhas irmãs, Letícia, Aline e Susana que, mesmo distante, sempre acreditaram e me apoiaram na realização dos meus sonhos.

Aos professores e mestres do Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, pela dedicação e empenho no exercício da docência.

Aos companheiros da jornada vivenciada no Timor-Leste, em especial Embaixador Aldemo Garcia, Coronel César Augusto Rosa de Araújo, Pedro Paulo Raveli Chiavini, Paulo Jefferson Fayet Sallas e Morivaldo Argolo Silva.

Aos amigos do Instituto Meira Mattos, em especial do Laboratório de Operações de Paz, pela amizade e companheirismo durante toda essa jornada.

Por fim, agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Guilherme Moreira Dias, pelo tempo dedicado e pelas orientações sinceras que me indicaram os melhores caminhos a seguir para chegar à conclusão deste trabalho. Muito aprendi em nossas conversas profícuas sobre o Timor-Leste.

“A UNTAET é, de fato, umas das operações mais complexas já realizadas pelas Nações Unidas e um teste crucial para a Organização em seu papel inédito de “construtora de um Estado-nação”. Por primeira vez, exerceu poder soberano sobre um território, imbuída de todas as funções de governo, na totalidade dos aspectos da governança, nos planos do executivo, do legislativo e da administração da justiça, o que ultrapassa, em muito, o escopo das tradicionais missões de manutenção da paz”. (Sérgio Vieira de Mello, 2002)

RESUMO

A Liga das Nações e a Organização das Nações Unidas (ONU) desenvolveram estruturas e ordenamentos normativos para coibir as ameaças à ordem internacional vigente. Com o fim da bipolaridade mundial, as Nações Unidas vivenciaram uma superextensão de suas atribuições, ocasionando grandes fracassos, como nos Balcãs, na Somália e em Ruanda, e o atingimento de um ponto crucial na sua credibilidade como instituição responsável por manter a paz mundial. Nesse contexto, o Relatório Brahimi surge a partir de uma análise profunda na instituição Operações de Paz. O documento sugere um conjunto de recomendações que visaram dar uma maior legitimidade à atuação da ONU, a partir de uma mudança de mentalidade e de procedimentos na estrutura e na condução das missões de paz, a fim de resgatar a credibilidade da instituição. A reconstrução do Estado do Timor-Leste foi o evento escolhido pela ONU para implementar um modelo ideal de atuação, permeando todos os tipos de Operações de Paz, desde a condução de processos eleitorais, a administração transitória do território até a transição para o poder local. Este trabalho tem por objetivo realizar um Estudo de Caso sobre as influências do Relatório Brahimi sobre a legitimidade da atuação das Nações Unidas na construção do Estado do Timor-Leste. Para isso foram estudadas todas as operações de paz realizadas no país timorense, entre 1999 e 2012, bem como foram realizadas entrevistas com personalidades que atuaram naquele contexto histórico-social.

Palavras-chave: Operações de Paz. Timor-Leste. Relatório Brahimi.

ABSTRACT

The League of Nations and the United Nations (UN) developed structures and normative orders to curb threats to the current international order. With the end of global bipolarity, the United Nations experienced an overextension of its responsibilities, causing major failures, such as in the Balkans, Somalia and Rwanda, and reaching a crucial point in its credibility as an institution responsible for maintaining world peace. In this context, the Brahimi Report arises from an in-depth analysis of the Peace Operations institution. The document suggests a set of recommendations that aimed to give greater legitimacy to the UN's actions, based on a change of mentality and procedures in the structure and in conducting peace missions, in order to restore the institution's credibility. The reconstruction of the State of East Timor was the event chosen by the UN to implement an ideal model of action, permeating all types of Peace Operations, from the conduct of electoral processes, the transitional administration of the territory to the transition to local power. This work aims to carry out a Case Study on the influences of the Brahimi Report on the legitimacy of the United Nations' actions in the construction of the State of East Timor. To this end, all peace operations carried out in the Timor's country between 1999 and 2012 were studied, as well as interviews with personalities who worked in that historical-social context.

Keywords: Peacekeeping, Democratic Republic of East Timor, Brahimi Report

LISTA DE ABREVIATURAS

AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
APODETI	Associação Popular Democrática de Timor
ASDT	Associação Social Democrática Timorese
CCN	Conselho Consultivo Nacional
CNRT	Conselho Nacional da Resistência Timorese
CN	Conselho Nacional
CSG	Civil Support Group
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
DPA	Department of Political Affairs
DPJT	Organização Popular da Juventude no Timor
DPKO	Department of Peacekeeping Operations
ECEME	Escola de Comando e Estado-Maior do Exército
ETTA	East Timor Transitory Administration
EUA	Estados Unidos da América
FALINTIL	Forças Armadas de Libertação Nacional de Timor-Leste
FDTL	Forças de Defesa do Timor-Leste
FRETILIN	Frente Revolucionária de Timor-Leste Independente
GTTL	Governo Transitório de Timor-Leste
ICISS	International Commission on Intervention and State Sovereignty
IH	Institucionalismo Histórico
IMM	Instituto Meira Mattos
INTERFET	International Forces for East Timor
MRAC	Movimento Revolucionário Anticomunista
PNTL	Polícia Nacional do Timor-Leste
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPGCM	Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares
QG	Quartel-General
RDTL	República Democrática do Timor-Leste
OPMT	Organização Popular das Mulheres do Timor

ONU	Organização das Nações Unidas
ONUC	Operações das Nações Unidas no Congo
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
SGNU	Secretário-Geral das Nações Unidas
UDT	União Democrática Timorense
UNAMET	United Nations Mission in East Timor
UNAMIR	United Nations Assistance Mission for Rwanda
UNEF	United Nations Emergency <i>Force</i>
UNITAF	United Task Force
UNMISSET	United Nations of Support on East Timor
UNMIT	United Nations Integrated Mission in Timor-Leste
UNOPS	UN Office for Project Service
UNOSOM	United Nations Operations in Somalia
UNOTIL	United Nations Office in Timor-Leste
UNPROFOR	<i>United Nations Protection Force (UNPROFOR)</i>
UNTAET	United Nations Transitional Administration in East Timor
UNTSO	United Nations Truce Supervision Organization
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
1ª GM	Primeira Guerra Mundial
2ª GM	Segunda Guerra Mundial

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Esquematização do Desenho de Pesquisa	20
Figura 2 – Missões de Paz das Nações Unidas entre 1990 e 2004.....	26
Figura 3 – O Aumento das Missões de Paz da ONU	36
Figura 4 – Mapa Mental Legitimidade	42
Figura 5 – Mapa Mental Legitimidade x Recomendações	101

SUMÁRIO

1	PARÂMETROS DE PESQUISA.....	13
1.1	CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	14
1.2	METODOLOGIA.....	17
1.2.1	Desenho de Pesquisa.....	17
1.2.2	Estudo de Caso.....	22
1.2.3	Institucionalismo Histórico.....	24
1.2.4	Entrevista	26
2	MARCO ANALÍTICO.....	28
2.1	A EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE SEGURANÇA COLETIVA.....	28
2.1.1	Primeiro Período: o surgimento da Liga das Nações e o contexto entreguerras.....	29
2.1.2	Segundo Período: a criação da Organização das Nações Unidas e o contexto da Guerra Fria.....	31
2.1.3	A Segurança Coletiva após o fim da Guerra Fria.....	35
2.1.4	A Definição do Conceito de Segurança Coletiva.....	37
2.2	O CONCEITO DE LEGITIMIDADE.....	38
2.3	O CONCEITO DE OPERAÇÕES DE PAZ.....	42
3	AS REFORMAS E A EVOLUÇÃO DAS OPERAÇÕES DE PAZ.....	46
3.1	A RESOLUÇÃO UNIDOS PARA A PAZ.....	47
3.2	A RESOLUÇÃO UMA AGENDA PARA A PAZ E SEU SUPLEMENTO.....	48
3.3	O RELATÓRIO BRAHIMI.....	51
3.3.1	Antecedentes Históricos.....	51
3.3.2	O Espectro dos Conflitos durante a década de 1990.....	54
3.3.3	O Relatório Brahimi.....	54
3.4	AS REFORMAS POSTERIORES AO RELATÓRIO BRAHIMI.....	66

4	DISCUSSÃO SOBRE O RELATÓRIO BRAHIMI E SUA INFLUÊNCIA SOBRE A LEGITIMIDADE NA OPERAÇÃO DE PAZ DO TIMOR-LESTE.....	68
4.1	AS OPERAÇÕES DE PAZ NO TIMOR-LESTE.....	75
4.1.1	A UNAMET.....	75
4.1.2	A INTERFET.....	80
4.1.3	A UNTAET.....	82
4.1.4	A UNMISSET.....	91
4.1.5	A UNOTIL E A UNMIT.....	95
4.1.6	Considerações Finais acerca da Legitimidade na Missão de Paz do Timor-Leste.....	100
	CONCLUSÃO.....	104
	REFERÊNCIAS.....	107

1 PARÂMETROS DE PESQUISA

Em sentido holístico, esta pesquisa trata da legitimidade das operações de paz, uma temática que aguça a dialética no meio acadêmico. Tem o intuito de responder a seguinte pergunta de pesquisa: **como o Relatório Brahimi contribuiu para a legitimidade das Operações de Paz no Timor-Leste?** O tema advém ainda, de um interesse pessoal deste autor, que deriva de uma experiência profissional no país Maubere, em 2019, como Assessor da Polícia Militar das Forças de Defesa do Timor-Leste (FDTL).

O recorte temporal deste estudo é a missão de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) no Timor-Leste, entre 1999 e 2005, demarcando o período de vigência dessa instituição como organismo internacional responsável pela construção, administração e condução do Estado timorense. Nesse lapso temporal se incluem as missões transitórias executadas no período imediatamente anterior à publicação do Relatório Brahimi e a superextensão das atribuições das Nações Unidas, bem como no momento seguinte a sua promulgação, abrangendo, dessa forma, o contexto histórico-social em que a operação de paz foi desenvolvida.

No tocante à delimitação espacial, este trabalho optou por delimitar os estudos apenas no caso do Timor-Leste devido à excepcionalidade do caso timorense, excluindo, assim, outras missões de paz em execução no período da pesquisa, como a missão de paz do Kosovo. A motivação por tal escolha será justificada oportunamente.

Configura-se, dessa forma, um espectro espaço-temporal que abrange um período que pode ser considerado como um ponto de inflexão para a instituição Nações Unidas no tocante às operações de paz. Os fracassos nas missões da Bósnia, de Ruanda e da Somália levaram a comunidade internacional a questionar a capacidade e a legitimidade da ONU em continuar sendo a instituição responsável por manter a paz e a segurança internacionais, encaminhando esse organismo internacional a um ponto crucial sobre a sua existência.

A abordagem metodológica se caracteriza por um Estudo de Caso sobre a missão de paz das Nações Unidas no Timor-Leste. O objetivo é estudar, de forma profunda, a legitimidade das operações de paz naquele país, a partir da perspectiva do contexto histórico e social vivenciado, sob a ótica do Relatório Brahimi.

O tema insere-se na linha de pesquisa Estudo da Paz e da Guerra do Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares (PPGCM) da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME) / Instituto Meira Mattos (IMM), que se destina a pesquisa de aspectos relativos à geopolítica, às relações internacionais, aos estudos da paz e da segurança internacionais. Nesse ínterim, há uma correlação direta entre estes aspectos e o papel que a ONU se predispõe a realizar, o que possibilita a interface necessária para a contextualização desse estudo.

1.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A ciência política e as relações internacionais são observadas por diferentes prismas e abordagens. Conforme Teixeira (2011), existem três correntes tradicionais que visam elucidar a construção da ordem internacional. A primeira corrente denomina-se Realista, também chamada de Hobbesiana, a qual argumenta que o sistema internacional vive em constante anarquia, em estado de guerra de todos contra todos. A segunda designa-se Universalista ou Kantiana, cuja ênfase são as pessoas e não os Estados, as quais pertencem a uma República internacional supranacional. A terceira nomeia-se Internacionalista ou Grociana, que pressupõe o Estado como um ente autônomo e que a ordem internacional é capaz de preservar a coexistência entre as nações.

Este estudo tem a intenção de ser propriamente histórico, a partir do uso de fontes primárias e secundárias, com o objetivo de pesquisar sobre a instituição Operações de Paz das Nações Unidas, em particular, no Timor-Leste. Assim, foca-se nas instituições existentes – Organização das Nações Unidas e seus departamentos; Estados; agentes políticos e forças militares – para realizar uma discussão sobre a legitimidade desse tipo de operação dentro do contexto histórico vivenciado em um período específico. Portanto, este trabalho possui uma visão realista, apropriando-se do Institucionalismo, como ferramenta auxiliar para ajudar no entendimento das dinâmicas das instituições.

As missões de paz são o lado mais visível da ONU perante a opinião pública internacional. Além disso, constituem o “core” da missão síntese das Nações Unidas e recebem um alto orçamento para resolver problemas complexos na solução das controvérsias internacionais e para manter a paz mundial (Silva e Simião, 2007). A busca pela construção de um modelo de segurança coletiva que garanta a paz e a

segurança internacionais, de forma legítima, tem sido um objetivo constante da Organização das Nações Unidas.

Esse formato, que prima pela solução pacífica das controvérsias e pela adoção de medidas, militares ou não, que coíbam as ameaças à segurança e à paz internacionais, busca manter a estabilidade e a harmonia no concerto das nações. A concepção de segurança coletiva possui origem no século XVII, quando William Penn e Abbé de Saint escreveram ensaios que primavam pelo estabelecimento de uma organização formada pelas potências europeias para manter a ordem social no continente europeu (Santana, 2015).

Quase dois séculos após, houve o aprimoramento dessas ideias de segurança coletiva com a criação da Liga das Nações, em 1919, a partir da assinatura do Tratado de Versalhes, e da Organização das Nações Unidas, em 1945, por intermédio da Carta de São Francisco. Esses organismos buscaram, por meio de arranjos multilaterais, a cooperação como forma de fortalecer e garantir a paz mundial. (Silva e Simião, 2007; Canellas, 2019). Nesse contexto, segundo Azambuja (1995), o conceito de segurança coletiva implementado tanto pela Liga das Nações quanto pela ONU possui origem nos pensamentos éticos e visionários dos presidentes norte-americanos Woodrow Wilson e Franklin Roosevelt, em oposição ao ceticismo dos presidentes europeus quanto à possibilidade de um ordenamento internacional pacífico.

Os organismos internacionais supracitados centraram seus esforços em identificar fórmulas para corrigir a conduta de possíveis Estados transgressores ao equilíbrio mundial (Fontoura, 2005). As operações de paz têm sido os instrumentos por meio dos quais a ONU se utiliza para intervir nos conflitos, buscando atuar de forma legítima perante a comunidade internacional. Dessa forma, busca garantir a tutela dos bens protegidos em seu escopo legal através da aplicação de mecanismos de segurança coletiva. Desde então, foram mais de sessenta missões de manutenção da paz, tendo como marco inicial o ano de 1948, com a missão das Nações Unidas para monitorar o cessar-fogo entre árabes e israelenses (UNTSO) (Canellas, 2019).

A década de 90 revelou-se como um período de grande desafio para as Nações Unidas. O término da Guerra Fria dissipou do mundo o receio de um novo conflito em escala global e nuclear que pudessem afetar o equilíbrio global. Os Estados Unidos da América (EUA) se firmaram como a potência hegemônica mundial e novos temas foram inseridos na agenda internacional, como meio-ambiente e direitos humanos

(Azambuja, 1995). Entretanto, em que pese esse falso sentimento de segurança, novos estados de beligerância continuaram a acontecer, infligindo graves danos à dignidade humana e à autodeterminação dos povos. Nesse ínterim, aliado ao apaziguamento dos membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), foram determinadas mais de quarenta e oito missões de paz, o que ensejou uma série de modificações e atualizações na concepção do sistema de defesa coletiva das Nações Unidas (Silva e Simião, 2007).

Esse aumento das operações de paz levou às Nações Unidas a uma superextensão de suas capacidades em promover a paz e a segurança internacionais. Além disso, à época não havia uma doutrina tampouco uma estrutura institucional consolidada sobre como as instituições ONU deveriam atuar em missões de paz. Esse conjunto de fatores acabou ocasionando uma série de fracassos, como na Bósnia (1993) e em Ruanda (1994).

A ONU passou então a vivenciar um momento crucial em sua existência. Será que ainda as Nações Unidas teriam capacidade de resolver os problemas de segurança globais que motivaram a sua criação? Será que os institutos criados há 45 anos atrás estariam adequados e adaptados para enfrentar as novas crises de segurança? Esses questionamentos impactaram na legitimidade desse organismo internacional como gestor da paz. E essa possível falta de legitimidade impacta diretamente na razão de ser da ONU.

Nesse cenário crítico, em 1999, a ONU instituiu as missões de paz do Kosovo e do Timor-Leste. Segundo Colares (2006), essas operações de paz já foram desenhadas com diversas influências do Relatório Brahimi para que as Nações Unidas pudessem exercer um papel central e decisivo durante as missões.

Assim, a missão do Timor-Leste foi planejada para ser um ponto de inflexão e um caso de sucesso em termos de operações de paz, com o intuito de resgatar a legitimidade da ONU perante a comunidade internacional. Nela, as Nações Unidas se propuseram a liderar todo o processo de formação de um novo Estado, desde a realização de uma consulta popular para a independência, permeando a construção das estruturas essenciais de um Estado e a normalização da segurança e da paz social e, por fim, promovendo a transição de poder para os cidadãos maubere (Silva e Simião, 2007; Aguillar, 2019).

1.2 METODOLOGIA

A escolha do método de Estudo de Caso deu-se pela precisão em que este fornece os elementos necessários ao arcabouço teórico e normativo para a corrente pesquisa. A opção pela escolha do caso timorense indica a excepcionalidade dessa operação de paz e, a partir dela, a intenção de generalizar o argumento que norteia a pesquisa.

A proposta metodológica se valeu da pesquisa bibliográfica, a partir das referências acadêmicas, da pesquisa documental em documentos e relatórios oficiais, bem como de entrevistas para sua fundamentação.

1.2.1 Desenho de Pesquisa

Este trabalho conta com cinco capítulos, computados a introdução e a conclusão. Os primeiros dois capítulos destinam-se a realizar a introdução, a definição dos parâmetros de pesquisa, do marco analítico e conceitual acerca das concepções sobre Operações de Paz, tendo como principal referência as definições utilizadas pelas Nações Unidas. Para isso, foi realizada uma pesquisa bibliográfica e documental sobre o assunto, visando definir os principais conceitos que serão utilizados no presente estudo.

No terceiro capítulo são apresentadas as reformas e a evolução das Operações de Paz das Nações Unidas, com o intuito de se atingir o objetivo específico a isso destinado. Estes foram introduzidos de acordo com a progresso histórico em que se apresentaram, buscando identificar as características essenciais de cada relatório no modelo das Operações de Paz, com destaque para o Relatório Brahimi, cujo entendimento conceitual é considerado fundamental para esse trabalho.

A completa compreensão das seções anteriores constitui-se de elementos essenciais para analisar a atuação das Nações Unidas no Timor-Leste. Para isso, foi conduzida uma pesquisa bibliográfica e documental sobre os temas.

Após compreender e caracterizar os principais conceitos da doutrina de operações de paz e de legitimidade, no quarto capítulo foi analisado o modelo aplicado pelas Nações Unidas em solo timorense, sob a ótica do Relatório Brahimi. Esta seção é considerada o centro do trabalho. Nela, o argumento foi estudado, de forma profunda, para se identificar como o Relatório Brahimi contribuiu para a legitimidade e para a atuação da ONU no Timor-Leste, colocando este caso como um ponto de inflexão em relação as missões ocorridas na primeira metade da década de 1990 e no início da década de 2000. Para isso, foram realizadas pesquisas bibliográfica e documental

sobre o assunto, além de entrevistas com pessoas que vivenciaram o contexto social da época.

Assim, o completo entendimento dos eventos históricos e do contexto social da missão de paz do Timor-Leste, a partir da análise de diversas fontes, constitui-se elemento essencial desse Estudo de Caso. Este pode ser definido como a história de um fenômeno, passado ou corrente, desenhado a partir de múltiplas fontes de evidência, nas quais se incluem dados obtidos tanto em observações diretas e entrevistas sistemáticas, como em arquivos públicos ou privados (Leonard-Baxton, 1990).

Por fim, foi feita uma conclusão do trabalho sobre a missão de paz das Nações Unidas no Timor-Leste sob a ótica do Relatório Brahimi, bem como foram colocadas sugestões de estudos sobre o tema.

1.2.1.1 Problema

É de conhecimento pacífico que a estrutura, a composição e a missão das Nações Unidas remetem ao contexto histórico pós-Segunda Guerra Mundial. Também é sabido que, com o fim da Guerra Fria e a ascensão de novos temas, houve uma superextensão das competências e das missões da ONU, que levaram a comunidade internacional a questionar a sua capacidade e legitimidade de atuar como instituição responsável pela governança global, principalmente após os fracassos da Bósnia, de Ruanda e da Somália.

Gama e Lopes (2009) aduzem que as Nações Unidas são a organização que, como instituição permanente, são indispensáveis a promoção da paz na esfera internacional. Concomitantemente a isso, deve adaptar as suas capacidades às novas problemáticas, aos novos ambientes operacionais e às incertezas do cenário internacional.

Nesse contexto crucial de sua existência, o então Secretário Geral da ONU, Kofi Annan, em 1999, determinou a busca por um novo modelo de operações de paz capaz de resgatar a legitimidade da instituição. Conforme Colares (2006), o Relatório Brahimi teve o intuito de aperfeiçoar as capacidades da ONU em gerir operações de paz de forma eficiente e específica.

Assim, a missão do Timor-Leste foi planejada com diversas influências constantes das premissas do Relatório Brahimi, visando ser um ponto de inflexão na história das

Nações Unidas e um caso de sucesso em termos de operações de paz a ser seguido (Silva; Simião, 2007; Colares, 2006; Aguillar, 2019).

Dessa forma, este trabalho visa responder a seguinte pergunta de pesquisa: **como o Relatório Brahimi contribuiu para a legitimidade das Operações de Paz no Timor-Leste?**

1.2.1.2 Objetivo

Em face do exposto, o presente estudo tem por objetivo estudar, de forma profunda, como o Relatório Brahimi contribuiu para a legitimidade da missão de paz no Timor-Leste.

1.2.1.3 Objetivos Específicos

Para atingir tal objetivo geral, pretende-se cumprir os seguintes objetivos específicos:

- 1) Apresentar as reformas das Operações de Paz das Nações Unidas; e
- 2) Analisar o modelo de Operações de Paz aplicado pelas Nações Unidas no Timor-Leste.

Cada um, em particular, contribuirá para ampliar e aprofundar a problemática da questão.

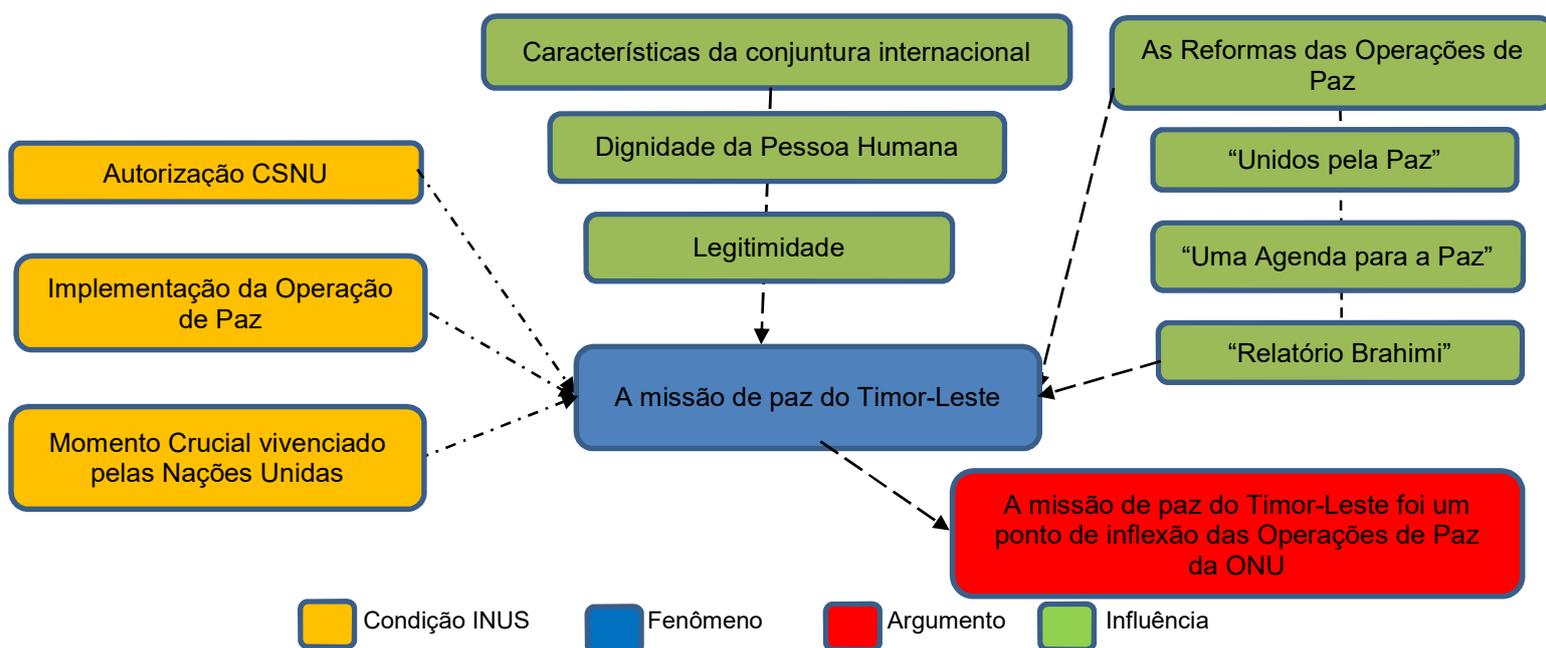
1.2.1.4 Argumento

Argumenta-se que a missão de paz no Timor-Leste foi um ponto de inflexão nas Operações de Paz sob a égide da ONU. A presente pesquisa não abordou o conceito de variável e suas possíveis categorizações, pois segundo Van Evera (1997), estes são compreendidos como um fenômeno que varia e ao qual se pode atribuir algum valor. Ademais, o referido autor afirma que as pesquisas nos campos da Ciência Política se apoiam em variáveis de um processo complexo de muitas outras.

Aborda-se neste estudo o argumento relacionado ao fenômeno, o qual possui condições suficientes e necessárias para que seja compreendido o contexto social em que está inserida a Operação de Paz no Timor-Leste. Essas condições INUS são: a autorização do CSNU para que a missão de paz ocorra, a implementação da missão de paz (desde o aceite pelo país a sofrer a intervenção até o estabelecimento operacional da Operação de Paz propriamente dita) e o momento crucial que as Nações Unidas estavam vivenciando com a sua capacidade questionada.

A esquematização do desenho de pesquisa demonstrado pela Figura 1, ressalta o foco deste estudo na compreensão profunda do modelo de Operações de Paz das Nações Unidas aplicado no Timor-Leste, cujo entendimento das causas relacionadas ao fenômeno a ser estudado explicam em maior ou menor grau as contribuições acerca da legitimidade desse tipo de operação no presente evento (Gerring, 2007), conforme demonstrado a seguir:

Figura 1: Esquematização do desenho de pesquisa



Fonte: o Autor, 2023.

1.2.1.5 Justificativa

O presente trabalho encontra relevância na excepcionalidade do caso timorense na consecução das operações de paz por parte das Nações Unidas, no qual esse organismo internacional executou todos os tipos de operações de paz, a partir da Agenda para Paz (Aguillar, 2019; Silva e Simião, 2007). Além disso, em nenhuma outra situação prévia houve um comprometimento tão profundo da comunidade internacional na construção de um Estado, como no caso timorense (Silva e Simião, 2007).

Outro ponto que justifica a relevância deste trabalho para as operações de paz reside na inexistência de estruturas essenciais do Estado no Timor-Leste. Nas situações

anteriores, em que as operações se davam em um cenário de pós-conflito, as Nações Unidas aproveitavam-se de uma estrutura estatal anterior e apenas as substituíam por uma nova. Diferentemente, no caso timorense, as instituições de Estado estavam destruídas ou não existiam, principalmente após a atuação das milícias após o referendo de 1999 (Silva e Simião, 2007; Aguillar, 2019). Coube à própria ONU exercer o papel central na construção das instituições de Estado, combinando forças de manutenção da paz com tarefas administrativas, como ocorreu em missões transitórias semelhantes no Camboja e no Kosovo.

Outro fator que justifica a relevância desta pesquisa é que o Timor-Leste foi um caso único nas Nações Unidas em termos de Operações de Paz. De forma distinta ao Kosovo e ao Camboja, foi a primeira vez em que a ONU teve soberania absoluta e exerceu plenamente os poderes executivo, legislativo e judiciário por meio do Representante Especial do Secretário Geral das Nações Unidas (Silva e Simião, 2007). Outro ponto que caracteriza a exceção do caso timorense foi a inexistência de facções ou etnias antagônicas, como no Chipre, Ruanda e Bósnia, tampouco oposição de outros atores externos, vide a intenção da Indonésia, de Portugal e da Austrália de não desejar mais se envolver na questão timorense, em que pese continuarem a ter interesses políticos e econômicos na região (Silva e Simião, 2007).

O Brasil, por sua vez, tem buscado ampliar sua inserção internacional, principalmente por meio de uma maior atuação nos organismos internacionais, sendo a ONU a mais relevante delas. A participação militar brasileira em operações de paz enseja um constante desenvolvimento de políticas públicas e de inovação que possibilitem as tropas brasileiras estarem legalmente aptas e em níveis de prontidão adequados para atuarem sob a égide da ONU. Isso exige um constante aperfeiçoamento da doutrina, da legislação e do preparo dos militares para que se mantenha a capacidade de pronto-emprego e a legitimidade das ações das tropas brasileiras.

Nesse ínterim, o Exército Brasileiro criou em 2001, a Divisão de Missões de Paz no Comando de Operações Terrestres e o Centro de Preparação e Avaliação para Missões de Paz no intuito de orientar e preparar todos os militares designados para compor missões das Nações Unidas (Bancke, 2017). Ressalta-se que essas criações se deram no contexto das recomendações existentes no Relatório Brahimi e do envio de tropas brasileiras para o Timor-Leste, como parte da INTERFET. Ainda, destaca-se que no escopo da inovação, em 2008, foi criado o Centro de Instrução de

Operações de Paz, vindo a ser substituído pelo Centro Conjunto de Operações de Paz, em 2010, cuja missão é manter a permanente prontidão das capacidades operativas dos militares brasileiros para atuarem conforme a doutrina e a legislação da ONU (Bancke, 2017).

Dessa forma, o Estado brasileiro ratifica perante a comunidade internacional a sua postura de cooperar com a paz e com o desenvolvimento dos povos. O permanente aprimoramento das capacidades militares brasileiras na prontidão para a consecução de missões de paz projeta as forças militares como mais um instrumento da Política Externa brasileira.

1.2.2 Estudo de Caso

A escolha por se fazer um estudo de caso nesse trabalho visa responder à pergunta de pesquisa e encontra subsídio na literatura vigente devido à profundidade que se pretende investigar a missão de paz no Timor-Leste. O estudo de caso é um dos tipos mais relevantes de pesquisa qualitativa, por meio do qual se pretende analisar profundamente uma unidade de pesquisa (Triviños, 1987).

Esse método de pesquisa para ser abordado como uma ferramenta explanatória e para assegurar a cientificidade do método, necessita atender algumas condições que podem constituir pontos frágeis caso não sejam atendidos, como a seleção do caso, a coleta, o registro, a análise e a interpretação dos dados. Segundo Yin (2001), a primeira condição a ser satisfeita é a definição do tipo de pergunta de pesquisa. As perguntas do tipo “como” e “por que” possibilitam um estudo mais pormenorizado do fenômeno e, logo, se enquadram melhor nos Estudos de Caso. A segunda condição versa sobre o tipo de controle que o pesquisador possui sobre os eventos. Quando se quer investigar acontecimentos contemporâneos em que não se consegue controlar comportamentos, o Estudo de Caso é considerado útil, o que vai ao encontro da pesquisa de pergunta deste trabalho e da intenção de se analisar o contexto social em que a missão de paz do Timor-Leste foi desenvolvida.

Nesse mesmo sentido, a escolha por um Estudo de Caso visa analisar o evento histórico que foi a missão de paz no Timor-Leste, por meio de uma pesquisa de profundidade determinado fenômeno. Segundo Gil (2021), este método tem como propósito de descrever a situação do contexto em que está sendo feita determinada investigação e explicar as variáveis causais de determinado fenômeno em situações muito complexas que não possibilitam a utilização de levantamentos e experimentos.

A Operação de Paz no Timor-Leste pode ser considerada um evento único e excepcional, a partir do qual as Nações Unidas aplicaram os ensinamentos contidos no Relatório Brahimi para a construção de um modelo de Operações de Paz ideal, capaz de ser replicado nas missões seguintes e reverter os fracassos vivenciados no início da década de 1990.

Segundo Aguillar (2019), a excepcionalidade do caso timorense configura-se na execução naquele país de todos os tipos de operações de paz, a partir da Agenda para Paz:

O Timor-Leste é um **excelente caso** para análise dos mecanismos de gerenciamento e resolução de conflitos internacionais. Primeiro, **porque foram executados naquele território todos os tipos de operações de paz**, conforme os conceitos trabalhados pela ONU, a partir da Agenda para a Paz, como: estabelecimento da paz, com a obtenção dos acordos de 1999 que conduziram ao referendo; imposição da paz, com a ação da INTERFET para terminar com a violência desencadeada pelas milícias durante e após o processo de consulta popular; manutenção da paz e consolidação da paz, com a UNTAET, conduzida durante a administração transitória e as missões subsequentes - UNOTIL e UNMIT. Segundo porque o **processo de paz no Timor-Leste abriu espaço para discussões de temas relativos aos direitos humanos, segurança, intervenções internacionais**, dentre outros (AGUILLAR, 2019, p. 13, grifo nosso).

O Estudo de Caso pode ser entendido como uma pesquisa intensiva de um único caso em que o propósito desse estudo é, pelo menos em parte, lançar luz sobre uma classe maior de casos (Gerring, 2007). Observa-se que no Timor-Leste foram reunidas todas as condições para a criação de um caso ideal e de sucesso das Nações Unidas, cujo intuito era replicá-lo em outras missões de paz: a construção das estruturas essenciais de um novo Estado, dotado de raízes democráticas ocidentais, estável politicamente e socialmente, com instituições eficientes e apto a promover o progresso nacional (Silva e Simião, 2007). Nesse sentido ainda, observa-se que, segundo George e Bennett (2005), o exame discriminado de um evento histórico pode ser generalizável para outros episódios, partindo da construção da forma de pensamento indutiva.

Assim, a análise do fenômeno excepcional da atuação das Nações Unidas em solo timorense, reforça a opção por um Estudo de Caso. Conforme Gil (2021), o Estudo de Caso conduz a uma situação única, em que se lida com variáveis de interesse e deve-se seguir um conjunto de procedimento pré-estabelecidos. É um estudo profundo e exaustivo de um fenômeno, requerendo a utilização de procedimentos diversos para

a obtenção de dados, como entrevistas com diversos tipos de atores. Nesse sentido, o Estudo de Caso é, segundo George e Bennett (2005, p. 29): “um aspecto bem definido de um episódio histórico que o investigador seleciona para análise, em vez de um evento histórico em si.” Ademais, sobre esta abordagem histórica, o questionamento apresentado pelo estudo de caso é a investigação minuciosa de um espectro histórico a ser desenvolvido. (George e Bennett, 2005).

Em síntese, Yin (2001, p. 100) resume as condições necessárias para se fazer um Estudo de Caso. Segundo ele, o pesquisador deve fazer o uso de diversas fontes de evidências e apoiar-se em proposições teóricas pré-estabelecidas para conduzir a pesquisa. Dessa forma, os resultados produzidos permitem generalizações a proposições teóricas, possibilitando expandir e generalizar teorias. Por isso, faz-se necessário adotar como estratégia a apresentação rigorosa dos dados e a delimitação teórica prévia, especificando as questões primárias de pesquisa, cuja seleção fornecerá maior robustez ao estudo. Assim, o Estudo de Caso permite uma compreensão profunda do objeto de estudo dentro de uma situação ou de um contexto específico.

1.2.3 Institucionalismo Histórico (IH)

O Institucionalismo é uma abordagem das ciências sociais, em particular das Relações Internacionais, que possui como fundamento a compreensão da sociedade a partir das suas instituições formais, de seu funcionamento e de sua efetividade (Da Cunha, 2020). Ainda, este mesmo autor aduz que essa abordagem institucionalista parte do pressuposto de que cada sistema social desempenha uma série de funções e, devido a isso, foram construídas um conjunto de instituições específicas, por meio das quais passa a ser regulado o comportamento individual.

Nesse ínterim, as Nações Unidas foram criadas para serem a instituição responsável para paz e segurança mundiais. Em sua estrutura interna, diversos órgãos foram criados para lidar com questões específicas, a exemplo do Conselho de Segurança e do Departamento de Operações de Paz.

Rixen e Viola (2016) aduzem que o Institucionalismo Histórico se distingue do Institucionalismo Sociológico e da Escolha Racional devido as suas características basilares. Para eles, o IH busca compreender as instituições a partir da análise de suas origens e de seu desenvolvimento ao longo do tempo. Trata-se, portanto, de um método que se baseia, preferencialmente em Estudos de Caso das instituições, para

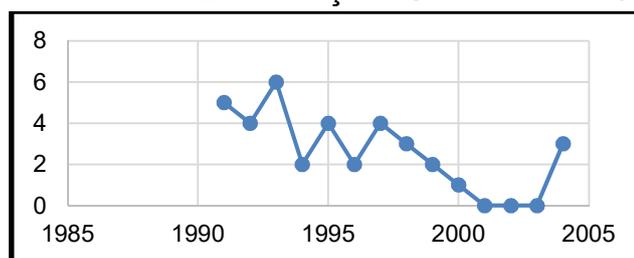
identificar sequências comportamentais sociais, políticas e econômicas e suas alterações ao longo do tempo.

Nesse mesmo viés, Firetos, Falleti e Sheingate (2016) retratam o IH como uma forma de pesquisa tradicional que examina como os processos e eventos ocorrem no tempo e influenciam o surgimento e a mudança das instituições que governam as relações políticas. O estudo das Instituição Nações Unidas ao longo da história reflete não só a importância dos marcos de referência, mas para que se compreenda que os acontecimentos políticos ocorrem dentro de um contexto histórico e que influenciam diretamente as decisões e os destinos dessa instituição.

Segundo Ribeiro (2012), os pontos que definem o Institucionalismo Histórico e referem-se, inicialmente, à escolha de um projeto científico que se preocupe em buscar a construção, manutenção e adaptação das instituições, indo ao encontro do que se pretende elucidar neste trabalho, de se compreender o complexo contexto histórico acerca da legitimidade missão de paz do Timor-Leste. Ademais, segundo Rixen e Viola (2016), o IH é aplicado e desenvolvido em casos complexos em que se possa oferecer uma análise substancial dos processos dinâmicos de desenvolvimento institucional. Além disso, este tipo de método é focado na temporalidade dos eventos históricos no desenvolvimento das instituições, fornecendo ferramentas para análises de resultados e possibilitando a interpretação de cenários complexos.

Esses fatos motivaram a opção de fundamentar esse estudo de caso na perspectiva do Institucionalismo Histórico. As Nações Unidas são uma instituição central no exercício e na manutenção da paz mundial, cujos órgãos e regras vêm se desenvolvendo de acordo com as influências políticas, sociais e econômicas do sistema internacional. Aliado ao intuito de se compreender a complexa dinâmica histórica em que as operações de paz estavam sendo desenvolvidas durante a missão de paz do Timor-Leste.

Conforme Fioreto, Falleti e Sheingate (2016, p. 3) e Da Cunha (2020, p. 26), esse método possibilita identificar a sequência dos comportamentos e suas alterações ao longo do tempo, explicando o processo em que as instituições foram criadas e desenvolvidas.

Figura 2: Missões de Paz das Nações Unidas entre 1990 e 2004

Fonte: o Autor, 2023.

Assim, pode-se observar pela Figura 2 que as Nações Unidas estavam vivenciando um ponto crucial em sua existência. A correta percepção da sequência dos eventos e dos contextos históricos que envolveram a ONU nesse percurso constituem-se de um caminho de dependência e se torna um elemento essencial para se compreender as mudanças na estrutura da instituição ONU e nas operações de paz, como parte de um arranjo não podem ser compreendidos de forma isolada de um contexto político e social. (Thelen, 1999).

Os fracassos do início da década de 1990 impactaram na legitimidade e no questionamento acerca da capacidade das Nações Unidas compõem o percurso do caminho de dependência da instituição Nações Unidas, fazendo-a chegar a um ponto crítico em sua existência. Os custos políticos e orçamentários para se desfazer todos os trabalhos realizados desde 1945 pelas Nações Unidas em operações de paz é demasiadamente elevado. Então, a missão de paz do Timor-Leste foi idealizada como um ponto de inflexão para esse organismo internacional com o intuito de resgatar a sua credibilidade e a sua legitimidade perante a comunidade internacional.

1.2.4 Entrevista

A realização de entrevistas semiestruturadas constituíram parte fundamental para a obtenção de dados de interesse dessa pesquisa, ao contribuir com a consecução dos objetivos específicos previstos para o quarto capítulo deste trabalho. Segundo Gil (1989), a entrevista caracteriza-se como uma técnica fundamental que leva o pesquisador a obter conhecimentos de interesse e, portanto, uma forma de interação social.

Nesse viés, as entrevistas visam aprofundar o conhecimento disponível na literatura existente sobre a atuação das Nações Unidas no Timor-Leste, compreendendo, por meio dos atores envolvidos, o contexto histórico e social da época e as diversas percepções sobre a legitimidade das operações de paz em solo timorense. A

entrevista semiestruturada caracteriza-se por ser aquela que parte de questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses, que são de interesse do pesquisador e oferecem um grande campo de perguntas. Estas evoluem à medida que o informante segue a sua linha de raciocínio e, a partir de suas experiências sobre o ponto focal do estudo, corrobora com o conteúdo da pesquisa. (Triviños, 1987).

O tratamento dos dados coletados em resultados sistematizados será feito por meio da Análise de Discurso. Bardin (1979) afirma que essa técnica tem por objetivo a inferência acerca de uma estrutura profunda (processos de produção) a partir de efeitos de superfície discursiva (manifestações semântico-sintáticas), sendo parte da Análise de Conteúdo.

Nesse contexto, faz-se necessário entender que a Análise de Discurso possui três pressupostos: não há sentido sem interpretação; de que a interpretação está presente nos níveis de quem fala e de quem analisa; e de que a finalidade do analista do discurso não é interpretar, mas compreender como um texto produz sentidos (Orlandi, 2001). Dessa forma, as entrevistas buscam aprofundar e complementar as visões sobre as Operações de Paz e, principalmente, sobre a legitimidade destas no contexto histórico-social do Timor-Leste. O texto delas é a unidade de análise, a partir da qual há manifestação de um discurso (conteúdo) e que envolve os fenômenos ideológicos e sociais em que foram construídas, sendo possível inferir o que há por trás das palavras transcritas.

2 MARCO ANALÍTICO

A perfeita compreensão do marco analítico deste trabalho constitui-se em um elemento essencial para o perfeito entendimento e para a formulação dos próximos capítulos desta pesquisa. Pretende-se defini-lo tendo como referência as próprias conceituações utilizadas pelas Nações Unidas.

A Carta das Nações Unidas, assinada em 26 de junho de 1945, traz em seu artigo primeiro os objetivos da organização:

To **maintain international peace and security**, and to that end: take **effective collective measures to prevent and eliminate threats to peace**, and to suppress acts of aggression or other breaches of peace; and to achieve by peaceful means, and in accordance with the principles of justice and international law, the adjustment or settlement of disputes or international situations that may lead to breaches of the peace; to promote friendly relations between nations based on respect for the principle of equal rights and the right to self-determination of peoples, and take other appropriate measures to strengthen universal peace; to carry out international cooperation in the solution of international problems of an economic, social, cultural or humanitarian nature, and in the development and encouragement of respect for human rights and fundamental freedoms for all, without distinction based on race, sex, language or religion; and to be a center for harmonizing the actions of nations in the attainment of these common ends (ONU, 1945, p.3, grifo nosso).

O referido documento não traz em seu bojo normativo o conceito de Operação de Paz. Pressupõe-se que este se traduz em formas de ação que a ONU dispõe para manter a paz e segurança internacionais (Souza Neto, 2010). As Operações de Paz encontram-se inseridas no contexto dos Capítulos VI (solução pacífica de disputas), Capítulo VII (casos de agressão ou ameaças graves à paz), Capítulo VIII (acordos regionais) e Capítulo XII (regime internacional de administração fiduciária) do supracitado documento.

A seguir, visando o melhor embasamento teórico das definições que serão utilizadas nesta pesquisa, serão abordados os conceitos de segurança coletiva, operações de paz e legitimidade.

2.1 A EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE SEGURANÇA COLETIVA

A Liga das Nações e a ONU foram desenhadas como instituições responsáveis por garantir a paz e a segurança internacionais. Para isso, a adoção de medidas coletivas para prevenir ou eliminar as ameaças à paz e a busca pela solução pacífica das

controvérsias, a fim de manter um ambiente seguro e estável no concerto das nações, tendo por base a cooperação entre os países foi a pauta central desses organismos (Fontoura, 2005). Nesse ínterim, pode-se dividir os estudos de segurança coletiva em três grandes momentos: após a Primeira Guerra Mundial (1ª GM) até o início da Segunda Guerra Mundial (2ª GM); durante o período da Guerra Fria; e após o fim desta.

2.1.1 Primeiro período: o surgimento da Liga das Nações e o contexto entreguerras

Os traumas e os horrores causados pela 1ª GM encorajaram as grandes potências da época a criarem um sistema de segurança coletiva que previa a utilização de sanções econômicas e militares aos Estados que desafiassem o ordenamento vigente (Aguillar, 2005). É nesse contexto que, em 1919, durante a assinatura do Tratado de Versalhes originou-se a Liga ou Sociedade das Nações.

A intenção dos membros era criar um arranjo coletivo de segurança sem renunciar à soberania e à autonomia política dos países. Assim, o artigo 10 do supracitado tratado expressava a obrigatoriedade de todos os membros em prezar pela soberania, pela integridade territorial e pela independência política das partes ante a uma ameaça externa. Em caso de litígio, o artigo 12 previa possíveis soluções para as controvérsias, como a arbitragem, a solução jurídica ou o exame pelo Conselho da Liga (Brasil, 1920; Fontoura, 2005).

A Liga conseguiu pôr em prática normas jurídicas elaboradas a nível governamental, por meio da adoção de técnicas como a administração temporária de territórios, o envio de observadores ou de forças militares para cumprir mandatos com missões específicas, a observação de armistícios e cessar-fogo, a manutenção da lei e da ordem, a supervisão de referendos, entre outras, para o manejo dos conflitos (Colares, 2006; Fontoura, 2005). Além disso, ensejou o desenvolvimento de uma força militar internacional em sistema de prontidão, a construção de uma consciência oposta ao uso da guerra como solução viável aos conflitos e a criação de modelos para solução de controvérsias.

A França, ainda, propôs a criação de uma força militar de paz permanente. Entretanto, essa ideia foi rechaçada pelos demais países que não desejavam a existência de uma força supranacional que pudesse ameaçar o equilíbrio de poder no concerto das nações (Colares, 2006).

O sistema de segurança coletiva aplicado pela Liga das Nações previa que, em caso de violação de algum dispositivo do tratado, o transgressor seria considerado criminoso de guerra e um inimigo comum a todos os membros da Liga, estando sujeito a sanções, previstas no artigo 16. Dentre essas medidas destacavam-se o envio de forças internacionais e a aplicação de sanções econômicas, cuja responsabilidade de aplicação caberia ao Conselho da Liga (Brasil, 1920; Fontoura, 2005).

Cabe ressaltar que, segundo o artigo 17, as normas poderiam ser aplicadas a Estados não membros da Sociedade, com ou sem o consentimento destes (Brasil, 1920; Fontoura, 2005). Além disso, pelo artigo 11, toda a guerra ou ameaça desta interessavam a sociedade. A atuação coletiva, o caráter dissuasório das ações e a possibilidade de se aplicar sanções a qualquer Estado que atentasse contra a manutenção da paz, ampliou e aprofundou o alcance do conceito de segurança coletiva.

Ademais, o estabelecimento de um estatuto normativo conferiu à Liga das Nações uma capacidade de solução de controvérsias até então inexistente, superando as preocupações existentes quanto a criação de uma força militar supranacional permanente que pudesse atuar sem o consentimento das grandes nações presentes no Conselho (Fontoura, 2005). As medidas e as ações agora estavam expressas em um documento único, assinado pelos países-membros, o que conferia uma maior legitimidade às normas.

O sucesso da Liga estava diretamente ligado ao envolvimento das grandes potências. A elas cabiam a cessão de tropas e a imposição das sanções. Ao mesmo tempo que esse era um fator que desonerava os custos das operações, pois cabia aos países os gastos com a mobilização e o emprego das tropas, aumentava a dependência da Liga das Nações em relação ao engajamento dos seus membros com a imposição das sanções (Fontoura, 2005; Aguillar, 2005).

A primeira experiência de se ter uma organização mundial para promover a paz e a segurança internacionais não prosperou. A Sociedade contribuiu para que se ampliasse os estudos nos campos da cooperação multilateral na solução pacífica dos conflitos (Colares, 2006; Azambuja, 1995; Fontoura, 2005). Além disso, tentou implementar a paz por meio de textos jurídicos, dos princípios, da moral e da opinião pública, impondo moderação aos potenciais Estados agressores (Aguillar, 2005).

O esboço de segurança coletiva criado à época não impediu o eclodir da 2ª GM. Entretanto, as bases e os conceitos desenvolvidos pela Liga das Nações na busca por um sistema de segurança coletivo permaneceram no ideal das grandes nações.

2.1.2 Segundo período: a criação da Organização das Nações Unidas e o contexto da Guerra Fria

Em setembro de 1939, a vigência da Liga terminou e se iniciou a 2ª GM, mais violenta e mais mortal do que a anterior. A ideia da criação de um novo organismo multilateral capaz de atuar na manutenção da paz e da segurança internacionais começou a ser modelada por Roosevelt e Churchill, ainda durante a guerra (Azambuja, 1995).

A Carta de São Francisco foi assinada por mais de cinquenta países, em junho de 1945. Liderada pelas nações que venceram a guerra, a Organização das Nações Unidas foi criada com o intuito de corrigir as falhas e herdou os pontos positivos apresentados pela Liga das Nações (Silva e Simião, 2007; Aguillar, 2005). Em seu preâmbulo o referido documento deposita na ONU a responsabilidade de manter e preservar a paz e segurança internacionais, atuando na busca pela harmonia no concerto das nações, evitando, assim, o sofrimento da humanidade (ONU, 1945; Martinez, 2018).

O modelo de segurança coletiva aplicado à referida Carta encontra subsídio nos princípios e propósitos expressos nas primeiras páginas do documento. À época, a Carta baseou-se nos princípios da Não-Intervenção e da Inviolabilidade da Soberania, os quais foram declarados como as bases para a paz e a segurança internacionais (ONU, 1945; Colares, 2006; Fontoura, 2005). Além desses, traz ainda, em seu artigo 1º, no seu escopo a igualdade entre os membros, a boa-fé, a busca pela solução pacífica das controvérsias e a assistência recíproca (ONU, 1945). Entende-se, por dedução, que a regra maior foi a observância aos dois princípios supracitados e a exceção passou a ser a possibilidade de intervenção, seja ela consentida ou não, nos termos do Cap VII do referido documento.

O supracitado documento evitou usar o termo segurança coletiva. Em 1951, a Resolução 377 da Assembleia-Geral a conceituou como sendo os planos para um sistema de sanções que possam evitar a ação de qualquer Estado tentado a cometer agressão ou, não o conseguindo, assegurar que o agressor tenha de se defrontar não unicamente com a sua vítima, mas com a força unida da comunidade internacional.

(Colares, 2006). Esse foi um marco fundamental para os Estudos de Segurança, pois, pela primeira vez, procurou-se expressar em atos normativos o conceito de segurança coletiva.

Além dos princípios basilares, os propósitos também têm norteado a consecução dos objetivos fundamentais da ONU. A manutenção da paz e da segurança mundiais, o desenvolvimento de relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio de igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos, a cooperação internacional como forma de solução dos problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário são pilares constituem a essência das Nações Unidas como um instrumento de segurança coletiva garantidor da paz mundial (ONU, 1945; Canellas, 2019).

O Conselho de Segurança foi instituído como principal órgão e o detentor do monopólio do uso da força (Silva e Simião, 2007; Aguillar, 2005). Tido como o responsável por guiar as Nações Unidas em sua missão precípua, conforme previsto no artigo 24 da referida Carta (ONU, 1945). Para cumprir tão significativa missão, o CSNU foi desenhado para ser um órgão restrito, contando com apenas cinco membros permanentes (EUA, Inglaterra, Rússia, China e França) e com funcionamento expresso no Art 7º da Carta.

Inicialmente, eram seis membros rotativos e sem direito a veto. Em 1963, o número de membros não permanentes foi aumentado para dez e o mandato foi fixado em dois anos. Cabe à Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) a escolha dos países que compõem o CSNU tendo como critério as contribuições feitas para a manutenção da paz e da segurança internacionais, bem como a distribuição geográfica dos membros, conforme Art 23 da Carta de São Francisco (ONU, 1945; Canellas, 2019; Aguillar, 2005).

O processo decisório segue os propósitos e princípios da Organização. Para isso, contempla um sistema de votação, em que os membros permanentes, aqueles previstos no Art 27 da referida Carta, possuem o direito de veto e de deliberação sobre os assuntos atinentes à ruptura da paz, ameaça desta ou agressão, mesmo que afetos à jurisdição interna do país. Em caso de descumprimento dos requisitos dos artigos 39 e 41 da Carta de São Francisco, o CSNU possui autoridade para deliberar sobre o assunto e impor sanções, sejam militares ou não (ONU, 1945; Silva e Simião, 2007). Logo, mesmo em caso de ameaça, cabe exclusivamente ao Conselho a interpretação

do caso e a adoção de medidas preventivas para evitar a ruptura da paz (Aguillar, 2006; Silva e Simião, 2007).

Assim, o ciclo decisório possui um duplo grau de exigência. Para que se tome uma decisão, é necessário o voto dois terços dos membros do CSNU e que, entre esses votos, estejam todos os membros permanentes. Caso algum destes membros vote contrário, o direito ao veto é exercido e a resolução não é autorizada. Isso origina um óbice fundamental à estrutura do CSNU: nenhuma decisão ou ação poderá ser tomada contra um membro permanente (Aguillar, 2006; Canellas, 2019).

A paralisia gerada pelo CSNU provocou a criação de subsistemas regionais de segurança coletiva, pautados pela política de contenção do bloco de países liderados pelos Estados Unidos da América contra as possíveis expansões dos países das principais potências comunistas, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e a República Popular da China (Azambuja, 1995). A criação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) inaugurou uma série de sistemas alternativos que, com maior ou menor eficácia, se destinavam a promover a segurança dos subsistemas regionais.

As exceções ao processo de ruptura da paz decorrem da aplicação do princípio da legítima defesa, seja ela individual ou coletiva, prevista no artigo 51, do próprio cumprimento do mandato emanado pelo CSNU autorizando o uso da força, conforme artigos 42, 48 e 53 ou da invocação do princípio da autodeterminação dos povos requeridos pelos movimentos de libertação junto à Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU, 1945; Fontoura, 2005).

As decisões emanadas pelo CSNU no tocante à segurança internacional devem ser acatadas pelos membros, os quais prestarão assistência recíproca para cumprir o que for determinado (Art 41 e 49). Estes podem ser solicitados a cooperar em diversos sentidos, desde o apoio com forças militares, assistência e facilidades (Art 43), passando pela prontidão de contingentes para integrar coalizões em ações coercitivas (Art 45), até a assunção de missões de manutenção da paz e segurança internacionais (Art 24). (ONU, 1945; Fontoura, 2005).

Segundo Fontoura (2005), o Art 41 da Carta das Nações Unidas representou um avanço em relação ao Art 16 da Liga das Nações. A Sociedade era autorizada somente a aplicar sanções em circunstâncias de agressão, previstas nos Art 12,13 e 15, o que a deixava com uma liberdade de ação muito restrita. Já as Nações Unidas

ampliaram as possibilidades de aplicação de sanções, contribuindo para uma maior eficácia das medidas de segurança coletivas.

À época da Guerra Fria, o foco dos estudos de segurança se concentrava na ameaça de um novo conflito nuclear e nas ameaças interestatais. O Estado assumiu o papel central na agenda da segurança internacional, fato exemplificado no pensamento por trás do Ato de Segurança Nacional dos EUA, em 1947 (Buzan e Hansen, 2012). Dessa forma, as grandes potências conceberam alianças regionais com foco na autodefesa e estabeleceram subsistemas regionais de segurança coletiva, como a OTAN e o Pacto de Varsóvia.

O antagonismo entre dois membros permanentes do CSNU tornou o sistema de segurança coletiva inaplicável (Aguillar, 2005; Silva e Simião, 2007), pois o Conselho de Segurança necessita da unanimidade dos membros permanentes para poder agir. Essa inépcia de desempenho teve algumas exceções ocasionais, como a intervenção das Nações Unidas na Guerra da Coreia, que foi autorizada devido à ausência da delegação soviética durante a votação do Conselho Permanente (Azambuja, 1995).

Essa situação ficou caracterizada quando, entre 1945 e 1990, o exército inglês atestou mais de 80 conflitos armados no globo, sendo que as Nações Unidas declararam a ruptura da paz em somente 4: Guerra da Coreia (1950), Guerra das Malvinas (1982), Guerra Irã e Iraque (1987) e Guerra do Golfo (1990) (Fontoura, 2005).

Outro ponto que merece destaque foi o processo de descolonização da África. A paralisia do CSNU influenciou as lutas de libertação, realizadas por movimentos locais contra os países colonizadores europeus. De um lado havia o apoio do ocidente e, de outro, o bloco socialista. Dessa forma, houve o aumento dos conflitos internos nesses países recém-independentes, como ocorreu em Angola e Moçambique. Essas guerras civis são exemplos de como a Guerra Fria paralisou o CSNU, deixando-o incapaz de exercer a função para o qual foi criado: gerir o sistema de segurança coletiva (Aguillar, 2005).

Diante dessa paralisação, o papel de mantenedor da paz mundial exercido pelo CSNU precisou ser revisto. A Resolução Unidos pela Paz, de 1959, suplementou as atribuições do Conselho de Segurança. As incidências de ameaça à paz ou ruptura desta, que antes eram atribuições exclusivas deste, passaram a receber outras formas de resolução não previstas no escopo inicial da Carta, como as missões de

Manutenção da Paz e passaram a ser encargo da Assembleia Geral (Azambuja, 1995; Silva e Simião, 2007).

2.1.3 A Segurança Coletiva após o Fim da Guerra Fria

Após a dissolução da União Soviética e o conseqüente fim da Guerra Fria, o temor mundial de uma nova guerra ideológica e nuclear foi sendo enfraquecido. A ausência de risco imediato de algum conflito em larga escala que pudesse afetar o equilíbrio de poder mundial regido pela hegemonia norte-americana contribuiu para que novos temas, como meio ambiente e direitos humanos, passassem a ter mais espaço na agenda das Nações Unidas (Azambuja, 1995).

Assim, os estudos de segurança foram ampliados, abarcando outros temas e relativizando questões como a soberania e o Poder Militar. Os conflitos intraestatais ganharam relevância e a dimensão humana passou a ter uma maior importância na agenda de segurança. Esse último fato retirou do Estado o papel central dos estudos de segurança. Décadas anteriores, segundo Wheeler (2010 apud Dias 2018), intervenções humanitárias em conflitos como em Bangladesh (1971) e Camboja (1979) eram impensadas. Após a crise em Ruanda (1994) e na Bósnia (1995), houve a relativização da soberania dos países em conflito e a autorização de missões de caráter humanitário, a fim de proteger os civis envolvidos no conflito.

Nesse escopo, Kaldor (2007 apud Dias 2018) aduz que a globalização, as inovações tecnológicas atinentes às comunicações, a permeabilidade das fronteiras, o aprimoramento dos meios de transporte impactou os regimes autoritários, deixando-os mais vulneráveis e suscetíveis aos conflitos interestaduais. Segundo ainda a mesma autora, esses conflitos marcaram o fim das guerras ideológicas e passaram a ter como objetivo as questões de identidade, dimensões étnicas ou religiosas e autodeterminação dos povos.

Assim, novos debates surgiram no entorno desses temas, em especial no tocante à proteção da população civil nas áreas de conflito. Esse assunto ganhou ainda mais relevância com a promulgação do conceito de segurança humana, elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em 1994. Esse relatório define sete perspectivas da segurança humana: econômica, alimentar, sanitária, ambiental, pessoal, comunitária e política. Essas áreas possuem seis ameaças distintas: terrorismo, tráfico de drogas e crime transnacional, deslocamentos

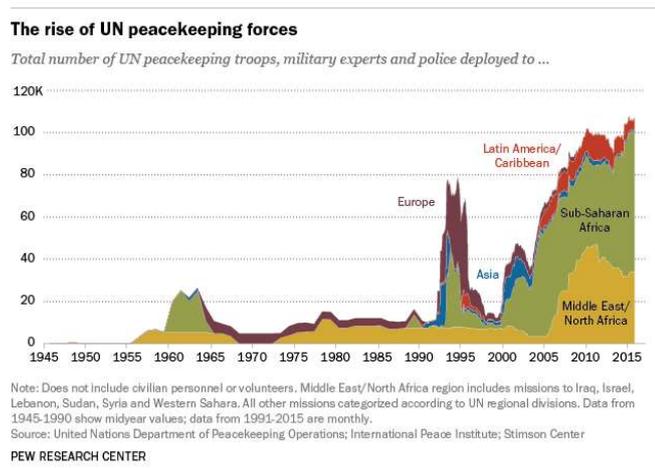
populacionais, desigualdade econômica, questões demográficas e impactos ambientais. (ONU, 1994).

Para fazer frente a esses problemas, a PNUD sugere a transferência do foco da segurança militar para a humana, em ações que contemplem todos os níveis políticos e envolvem diversos atores, como a própria população, o Estado e organizações internacionais. Nesse contexto, o conceito de segurança se tornou mais amplo, universal, interdependente, humano e capaz de assumir um caráter preventivo.

Para Buzan e Hansen (2012), os estudos de segurança devem ascender sobre as questões puramente militares, abarcando outros temas e agendas, como o meio ambiente, as questões políticas e econômicas. E, diante dessas ameaças existenciais, há que se prever reações imediatas e oportunas, ensejando a relativização de padrões normativos e legitimando ações que outrora não seriam consideradas aceitas.

Nesse contexto, as Nações Unidas, particularmente na década de 1990, instrumentalizam as Operações de Paz em um número sem precedentes. O fim da bipolaridade e a redefinição de uma nova ordem mundial, liderada pelos EUA e pelos países vencedores da Guerra Fria, permitiu o reconhecimento da legitimidade a este tipo de mecanismo de atuação e a execução de missões em áreas anteriormente restritas, conforme demonstrado no gráfico a seguir:

Figura 3 – O Aumento das Missões de Paz da ONU



Fonte: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/03/02/un-peacekeeping-at-new-highs-after-post-cold-war-surge-and-decline/>

Percebe-se que com a redução drástica dos vetos do CSNU e com a eclosão de conflitos de menor intensidade, houve uma demanda das Nações Unidas para manter

a paz mundial também foi aumentada, sendo criadas outras 35 missões de paz durante a década de 1990 (Silva e Simião, 2007; Aguillar, 2019).

2.1.4 A Definição do Conceito de Segurança Coletiva

O conceito de segurança coletiva uniu os paradigmas idealistas e pragmáticos em sua concepção. É inegável reconhecer a contribuição dos Estados Unidos na construção desse termo, a partir dos ideais dos presidentes Woodrow Wilson e Franklin Roosevelt (Azambuja, 1995). São propósitos e princípios capitulados nos artigos 1 e 2 da Carta das Nações Unidas que guiam as relações internacionais entre os Estados.

Frisa-se, mais uma vez, a abrangência do conceito. Conforme o artigo 2, parágrafo 5º, todos os membros devem dar à ONU toda assistência, em qualquer ação adotada com previsão expressa na Carta, negando o auxílio a qualquer parte que aja contra as Nações Unidas, de modo preventivo ou coercitivo. (ONU, 1945).

Os mecanismos de segurança coletiva desenvolvidos tiveram um período de atuação relativamente curtos. A Liga das Nações terminou com a eclosão da 2ª Guerra Mundial e a ONU ficou paralisada já em 1948, com o início da Guerra da Tchecoslováquia e da Guerra Fria (Azambuja, 1995). Somente na Primeira Guerra do Golfo, os conceitos de segurança coletiva tiveram novamente condições objetivas de serem colocados em prática. A segurança do Kuwait era responsabilidade de todos os membros das Nações Unidas (Aguillar, 2005). Assim, a coalizão liderada pelos norte-americanos confrontou as tropas iraquianas e restabeleceu o território e a soberania kuwaitiana.

Em 2001, as Nações Unidas divulgaram o relatório “A Responsabilidade de Proteger”, por meio do qual o conceito de segurança coletiva ampliou o seu escopo. Dentre as mudanças, as mais significativas foram: mudança da terminologia de direito de intervir para responsabilidade em proteger; a soberania passa a possuir um espectro interno, referente à dignidade e aos direitos básicos das pessoas dentro do território, e externo, de respeitar a soberania dos demais Estados; quando uma nação não proteger seus cidadãos, caberá a comunidade internacional em auxiliar aquele Estado e a reagir para evitar graves crimes contra a humanidade; reforça o CSNU como órgão legítimo para agir frente aos crimes contra os direitos humanos (Evans, 2008 apud Bozetti e Borges, 2014)

Dessa forma, este trabalho adotará o conceito de segurança coletiva conforme a Resolução 377 da Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU, 1950 apud Fontoura, 2005, p. 54): “os planos para um sistema de sanções que possa evitar a ação de qualquer Estado tentando acometer agressão ou, não conseguindo, assegurar que o agressor tenha de se defrontar não unicamente com sua vítima, mas com a força unida da comunidade internacional”.

Esse entendimento foi ampliado pelas considerações do relatório “A Responsabilidade de Proteger, incluindo no conceito as questões como a legitimidade, essencial para a eficácia da missão; e as responsabilidades de prevenir, de reagir e de reconstruir. A Operação de Paz do Timor-Leste ocorreu durante a implementação desse conceito e incorporou, ao longo do mandato das Nações Unidas no território maubere, essas significativas mudanças.

2.2 O CONCEITO DE LEGITIMIDADE

O governo dos homens somente será possível, de forma durável, se eles estiverem suficientemente de acordo sobre o que é legítimo e sobre o que não é. (Polin apud Fonseca Jr, 2004, p.239)

A legitimidade é um componente essencial quando se trata da efetividade atuação das nações no sistema internacional. É fonte do reconhecimento da necessidade de agir e da credibilidade necessária para se manter um sistema de segurança coletivo eficaz. Ainda mais tratando-se que um espaço estruturalmente dividido, com o poder dissipado entre seus membros, tornando, assim, cada Estado uma fonte primária de legitimidade (Dias, 2007; Rezende e Azevedo, 2010; Fonseca Jr, 2004).

Implicitamente, pode-se considerar que a soma de todas as subjetividades individuais similares que pertencem a um Estado constitui a consciência comum do consenso coletivo daquela nação. Quanto mais próxima do livre arbítrio e da espontaneidade do povo em seguir a norma, mais densa é a legitimidade.

A noção weberiana clássica do conceito de legitimidade a observa sob dois prismas: de cima para baixo, pelo lado do poder da autoridade política e de quem impõe a norma; e de baixo para cima, do consenso de quem observa e respeita as regras. Esse fato explica o porquê de as populações aceitarem um determinado regime político e, de forma voluntária, obedecerem a um regramento normativo (Fonseca Jr, 2004). Percebe-se que há dois vieses: um objetivo, composto pelas

normas; e outro subjetivo, expresso pelo consenso positivo acerca do regramento normativo, o que garante a estabilidade da organização política do Estado.

Da mesma forma que a definição de segurança coletiva foi se modificando, o conceito de legitimidade também sofreu mudanças devido ao rearranjo das normas e dos princípios após os grandes conflitos mundiais. A primeira referência sobre o termo advém dos próprios Estados, devido ao fator intrínseco da soberania. Esta cria condições para o exercício pleno do poder sobre determinado território, com a elaboração de normas e regras que expressam a vontade de uma determinada população. A legitimidade se baseia, em uma primeira instância, na adição entre a obediência do povo a esses valores e o poder do Estado soberano. Quando resultante da autodeterminação, a soberania reverte-se de uma fonte ainda mais potente de legitimidade, pois expressa-se pela vontade do povo (Fonseca Jr, 2004).

A legitimidade no plano internacional difere-se do plano doméstico. No primeiro, a anarquia do sistema internacional permite aos Estados unilateralmente determinar o que é legítimo para si, de acordo com a sua própria vontade, pois inexiste uma instância regular e permanente para dizer o que é legítimo ou não. Assim, as ações desenvolvidas são aquelas necessárias para que o Estado preserve a sua soberania. Já no segundo, o ordenamento jurídico nacional serve como elemento regulador.

Segundo Wight (apud Fonseca Jr, 2004), a legitimidade internacional se configura no desejo coletivo em exercer o direito de pertencimento a uma nação. Até a Revolução Francesa, se referia apenas ao status e às exigências de governantes e, a partir dela, foi substituída pela vontade popular.

Nesse ínterim, o estabelecimento de uma obrigação comum aos países na esfera internacional, como é o caso da segurança coletiva, influencia o conceito de legitimidade. Isso ocorre pois possibilita a criação de uma referência de valores de interesse a todas as nações, a geração de um comportamento universalmente adotado e contribui para o estabelecimento de uma base para propor normas. Um exemplo disso é a atuação do CSNU, que deixou de ser questionada depois de 1989.

O uso dos mecanismos de ação da Carta das Nações Unidas passou a ser aplicado a determinados Estados, relativizando sua soberania, como ocorreu no Timor-Leste, na Somália e em Ruanda. O questionamento, então, passou a ser qual é a forma mais eficiente e legítima de atuação, mudando o foco dos estudos de segurança, ampliando o escopo do conceito de legitimidade.

Segundo Kissinger (apud FONSECA JR, 2004), a ordem legitimada não impossibilita os conflitos, mas implica na limitação de sua extensão. Nesse intuito, as Operações de Paz ganharam grande vulto e reforçaram a ideia de ser uma instituição legítima, principalmente a partir do recebimento do prêmio Nobel da Paz, em 1988.

Nesse mesmo sentido, Coleman (2007) aduz que as missões de paz são realizadas por organizações internacionais, pois as nações reconhecem nelas o papel de guardiã da legitimidade. O autor aponta três princípios basilares da legitimidade internacional das operações de imposição da paz: respeito pela soberania, não-agressão e intervenção para assegurar a paz e a segurança internacional.

Nesse contexto, aduz-se que os princípios elencados na Carta de São Francisco se configuram como as normas supranacionais e passam a reger o ordenamento internacional. O reconhecimento dos Estados da responsabilidade das Nações Unidas e das Operações de Paz como instituições detentoras do monopólio do uso da força legítima para garantir a paz e a segurança mundial, possibilitou a atuação do CSNU em nome das normas reconhecidas em prol da preservação dos valores e instituições comuns a todos.

A globalização e os efeitos advindos desse fenômeno afetaram os mecanismos de legitimidade. As operações de paz, realizadas pelas Nações Unidas após o fim da Guerra Fria destinadas a proteger os civis, reforçaram o surgimento de uma nova norma referente às intervenções humanitárias, ampliando o alcance do conceito em tela.

Segundo Finnemore (1996), as abordagens realistas ou liberais não respondem quais são os interesses dos estados interventores. Interesses são dados pertencentes às abordagens, sendo necessário especificá-los antes que a análise possa começar. Isso requer uma abordagem teórica diferente, com foco nos preceitos internacionais e no modo pelo qual as regras estruturam os interesses. Considerando que as normas são socialmente construídas, elas tendem a evoluir com as diferentes interações sociais, o que ocasiona a mudança de interesses.

Para essa corrente de pensamento, como os construtivistas, as fontes de poder vão além de objetivos materiais, abrangendo outros aspectos, como os ideacionais. É nesse contexto que a legitimidade ganha maior relevância, como aponta Wheeler (2010, p.76), que existe um “*shaming power of the humanitarian norm*”.

Nesse ínterim, os governos são impelidos a agir efetivamente para dar fim a todos os tipos de crimes de guerra contra a população civil, como genocídios, assassinatos

em massa e limpezas étnicas. Essa atuação se dá por meio da pressão sobre os governos e populações locais ou mesmo por meio da opinião pública internacional.

O governo do Canadá elaborou um relatório cujo objetivo era obter um consenso junto à comunidade internacional acerca do tratamento das crises humanitárias. Esse modelo prosseguiu junto às Nações Unidas, no estabelecimento de uma comissão independente denominada “*International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS)”. No relatório intitulado “A Responsabilidade de Proteger”, define-se que a legitimidade possui cinco requisitos: justa causa, intenção correta, último recurso, meios proporcionais e balanço das consequências (ICISS, 2001).

A justa causa se relaciona a ocorrência de crimes contra a humanidade. A intenção correta exprime-se pela pretensão das Nações Unidas e dos países membros do CSNU em atuar em prol da responsabilidade de proteger e não por interesses individuais. O último recurso se caracteriza pela ineficiência do Estado em proteger a sua população, sendo materializado pelo esgotamento das iniciativas diplomáticas e humanitárias de caráter não militar. Os meios proporcionais caracterizam-se pelo emprego judicioso dos meios, principalmente os militares, para a consecução dos objetivos propostos. O balanço das consequências se relaciona com o custo-benefício da intervenção humanitária quanto ao estado final desejado para aquele Estado e para a população civil.

O grande dilema que envolve a questão legitimidade se assenta no reconhecimento, em um caso concreto, se uma população segue e obedece às normas impostas por um determinado regime devido ao poder de coerção ou porque as consideram justas (Fonseca Jr, 2004). No primeiro caso, com o passar do tempo, ocorrerá o enfraquecimento dessas normas e a perda da legitimidade, abrindo espaço para a reestruturação social.

Neste trabalho, será utilizado a base conceitual de Fonseca Jr (2004), em que a legitimidade é constituída pelo ordenamento jurídico e pelo consenso positivo da população acerca deste regramento normativo, complementada pelos critérios estabelecidos pela ICISS (2001): legitimidade possui cinco requisitos: justa causa, intenção correta, último recurso, meios proporcionais e balanço das consequências.

Figura 4: Mapa Mental Legitimidade



Fonte: o Autor, 2023

2.3 O CONCEITO DE OPERAÇÕES DE PAZ

A paralisia do CSNU acabou por inviabilizar os métodos de atuação dos mecanismos de segurança coletivos. Houve a necessidade de se implementar um instrumento alternativo que contornasse o direito de veto dos cinco membros permanentes e que permitisse a ONU atuar em prol da paz e da segurança internacional, principalmente nos conflitos de baixa escala. Nesse contexto, as Operações Manutenção da Paz foram desenhadas, por meio da criação de uma força militar policial, de pronto emprego, sendo apresentada pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, Trygve Lie, em 1948 (Fontoura, 2005; Colares, 2006).

A responsabilidade pelas Operações de Paz cabe à AGNU, ao CSNU e ao Secretário-Geral (Martinez, 2018). A aprovação da resolução 181, pela Assembleia-Geral, foi uma das primeiras ações da ONU nas questões de segurança coletiva. A intenção de mediar um acordo entre árabes e israelenses e o envio de tropas para o monitoramento da trégua marca o embrião das operações de paz. Essa prática se repetiu no ano seguinte, em 1949, no conflito entre a Índia e o Paquistão, garantindo a paz e mediando as tensões entre as partes.

Assim, no final da década de 40, os princípios basilares das operações de paz foram criados. Estabeleceram-se três requisitos básicos: o consentimento entre as partes beligerantes, a imparcialidade em relação às partes e o não uso da força (Dias, 2018). Essa estrutura buscava respeitar os valores intrínsecos da não-intervenção, da soberania e da autonomia política dos países envolvidos nos conflitos. Ainda nesse escopo, percebe-se que não existia à época um processo normativo e regulatório

nesses casos, tampouco um processo de institucionalização das operações de paz, cabendo as superpotências o arranjo desse mecanismo de segurança coletiva.

A ONU gerenciou a crise de Suez, observando, mais uma vez, os princípios supracitados. As tensões causadas pela nacionalização do canal marítimo, que liga o mar Mediterrâneo ao mar Vermelho pelo Egito, causaram a convocação de uma Assembleia Especial de Emergência pelas Nações Unidas. Nessa ocasião, Lester Pearson, representante canadense, propôs ao então Secretário-Geral Dag Hammarskjöld a criação de uma Operação de Manutenção da Paz para evitar o fracasso do sistema de segurança coletivo das Nações Unidas (Silva e Simião, 2007).

A falta de um padrão normativo estabelecido gerou questionamentos da comunidade internacional acerca das operações de paz, em que pese as Forças de Operações de Paz terem recebido o Nobel da Paz em 1988. O ápice dessas críticas ocorreu durante a Operação das Nações Unidas no Congo (ONUC), em 1960 (Dias, 2018).

A falta de consenso dos membros do CSNU paralisou as ações do Conselho de Segurança e, então, coube à AGNU atuar no país africano. O surgimento das missões de manutenção da paz caracterizava-se como uma suplementação ao Cap VII da Carta das Nações Unidas e uma solução na prevenção de conflitos de baixa intensidade. Esse tipo de instrumento de ação estaria situado entre os capítulos VI e VII da Carta das Nações Unidas. Explica-se isso, pois, elas se constituíam de características presentes no Cap VI e no Cap VII, como o consentimento das partes em conflito, a imparcialidade da operação no cumprimento de seu mandato, a contribuição voluntária de pessoal, as restrições quanto ao uso da força e a constituição de uma força de autodefesa (Silva e Simião, 200; Fontoura, 1999).

Entretanto, o termo Operações de Manutenção da Paz foi cunhado somente em 1992, em um relatório intitulado “Uma Agenda para a Paz” (Boutros-Ghali, 1992). Esse relatório visava dar uma nova orientação às ações da ONU no tocante à segurança e à manutenção da paz internacionais. O Secretário-Geral das Nações Unidas, Boutros-Ghali, acrescentou o termo Manutenção da Paz com o intuito de fortalecer as disposições legais que visassem a solucionar conflitos por meio de um conjunto de ações que abordassem uma diplomacia preventiva, a promoção, a manutenção e a imposição da paz, no período pós-Guerra Fria.

Ainda no sentido de melhor se compreender as Operações de Paz, em 2000, o Secretário Geral Kofi Annan encomendou um relatório para estudar as atividades de

manutenção da paz e resolução de conflitos. Este documento ficou conhecido como Brahimi Report. Nele, houve severas críticas ao modelo de condução das Operações de Paz e foram feitas as seguintes recomendações:

Once deployed, United Nations peacekeepers must be able to carry out their mandates professionally and successfully and be capable of defending themselves, other mission components and the mission's mandate, with robust rules of engagement, against those who renege on their commitments to a peace accord or otherwise seek to undermine it by violence. (BRAHIMI et al., 2000).

Foi com base nesse relatório que a missão de paz no Timor-Leste foi desenvolvida. Os mandatos passaram a ser mais específicos e o uso da força passou a ser admitido não apenas em autodefesa, mas também para a defesa dos interesses das Nações Unidas, respeitando-se os princípios da proporcionalidade e da imparcialidade no uso da força.

No sentido de se compreender melhor o que compõem as Operações de Paz, faz-se necessário entender as categorias que compõem esse conjunto de missões. Até a elaboração da Doutrina Capstone, em 2008, não havia um consenso sobre as categorias que subdividiriam as missões de paz. Fontoura (2005) utilizou a classificação elaborada por Boutros-Ghali, nos relatórios “Uma Agenda para a Paz” e “Suplemente de Uma Agenda para a Paz”. Nestes documentos, as missões eram divididas em: diplomacia preventiva, promoção da paz, manutenção da paz, consolidação da paz e imposição da paz.

Em 2008, a ONU encomendou um relatório com o objetivo de aprimorar o planejamento e a condução das missões. Este documento, conhecido como Doutrina Capstone (ONU, 2008), classificou as Operações de Paz em:

Conflict prevention: implies the application of structural or diplomatic measures to prevent intra-state or inter-state tensions and disputes from turning into violent conflicts.

Establishment of peace includes measures to address ongoing conflicts and generally involves diplomatic action to bring hostile parties to a negotiated settlement.

Peacekeeping: it is a technique designed to preserve peace, however fragile, where the struggle has been stopped and to help implement the agreements reached by the peacekeepers.

Peace enforcement: it implies the application, with the authorization of the Security Council, of a series of coercive measures, including the use of military force.

Peace consolidation: it implies a series of measures aimed at reducing the risk of falling or relapsing into conflicts by strengthening national capacities at

all levels for conflict management and laying the foundations for sustainable peace and development. (ONU, 2008, grifo nosso)

Há ainda, as missões especiais que se caracterizam pela participação das Nações Unidas na prevenção, no estabelecimento e no estabelecimento desta após o conflito. São operações lideradas por Representantes Especiais do Secretário Geral que visam resolver e apoiar países em transição. Esse trabalho é feito em coordenação com os atores locais, com as agências de desenvolvimento e humanitárias das Nações Unidas (ONU, 2014 apud Martinez, 2018).

Assim, considerar-se-á neste trabalho o conceito amplo de Operações de Paz, que inclui todas as categorias e tipos de operações desencadeadas pelas Nações Unidas. As Operações de Manutenção da Paz são apenas uma parte de um conjunto maior de missões, que envolvem ainda as atividades de imposição da paz e de construção da paz (Peacebuilding) (Canellas, 2019; Kenkel, 2010). No próximo capítulo será explorado esse conceito à luz das reformas das Nações Unidas.

3 AS REFORMAS E A EVOLUÇÃO DAS OPERAÇÕES DE PAZ

Without renewed commitment on the part of Member States, significant institutional change and increased financial support, the UN will not be capable of executing the critical peacekeeping and peacebuilding tasks that the Member States assign to it in coming months and years. (Brahimi Report, 2000, p. 8)

As operações de paz sofreram mudanças em sua estrutura de acordo com o período histórico e o contexto social em que estiveram inseridas. O sistema de segurança coletiva pensado após a 2ª GM depositou nas Nações Unidas o papel fundamental de mantenedora da paz e da segurança internacional. A engrenagem-chave desse sistema centrou-se no Conselho de Segurança e na premissa de que os Estados-membros atuariam frente aos casos de ameaça à ruptura da paz ou aos atos de agressão.

Garantir a paz é a atribuição principal do CSNU, a qual se baseia no Art 39 do Cap VII da Carta de São Francisco. Este artigo o capacita a recomendar ou decidir sobre as medidas necessárias para o restabelecimento da paz. Cabe ressaltar que o instituto operações de paz englobam outros dispositivos além dos previstos no Cap VII. Inicialmente, devido à falta de estrutura e de sistematização desse instituto de segurança coletiva, as operações de paz confundiam-se com as forças de sanção. Como bem destaca Cardoso (1998), as operações de paz são instrumentos para a administração dos conflitos, enquanto as intervenções estão no rol das forças de sanção e não das forças de paz.

O arranjo do CSNU foi o primeiro grande empecilho para o funcionamento pleno deste sistema de segurança coletiva. À época, havia cinco membros permanentes com direito a veto (Estados Unidos, União Soviética, França, Inglaterra e Taiwan) e seis membros não-permanentes com mandato de dois anos e sem o exercício do veto. Essa composição acabou concentrando poder decisório sobre os temas de segurança ficou concentrado em um grupo restrito de países, cujos antagonismos ideológicos paralisaram a capacidade de atuação da ONU no exercício do papel para o qual foi criada.

O período entre 1945, criação da ONU, e 1991, fim da Guerra Fria, marcou a primeira geração desses mecanismos de solução de controvérsias, previstos nos capítulos VI (solução pacífica) e VII (imposição da paz). Ressalta-se que nesse período, o sistema de segurança coletiva atuou apenas uma única vez, na Guerra da Coreia, em 1950. E isso ocorreu devido ao boicote da União Soviética ao CSNU.

Diante do impasse do CSNU, o secretário geral das Nações Unidas buscou uma forma de permitir às Nações Unidas o exercício de seu papel. Ao ser indagado sobre o amparo jurídico usado para a criação da *United Nations Emergency Force* (UNEF) I, o secretário geral da ONU Dag Hammarskjöld disse que se encontrava no Cap VI ½ (Diniz, 2006) Esse modelo de operações de paz acabou sendo repetido nas missões posteriores e se caracterizavam pelo uso da força somente em casos de autodefesa, pela imparcialidade e pelo consentimento das partes beligerantes (UN, 1958).

As missões tradicionais, como ficaram conhecidas essas operações, não tinham o propósito de prevenir os conflitos, apenas assegurar os acordos estabelecidos. Para isso, as principais missões eram monitorar cessar-fogo, tréguas e armistícios, patrulhar fronteiras e áreas de exclusão, apoiar a retirada de tropas e acompanhar as negociações de acordos de paz.

As principais características das missões tradicionais eram o comando e controle centralizados na ONU, a composição multinacional do componente militar, o qual empregava a força somente em resposta a um ataque armado e em defesa própria, o consenso, a imparcialidade política e a neutralidade das Nações Unidas em relação às partes conflituosas.

3.1 RESOLUÇÃO UNIDOS PELA PAZ

A primeira reforma do sistema de segurança coletiva visou solucionar o impasse causado pelo sistema de veto criado pela Carta de São Francisco. As esperanças de que o Conselho de Segurança pudesse evitar as principais divergências internacionais foram desfeitas (Azambuja, 1995).

Aliado a isso, o conflito bipolar acentuou a busca por influência dos EUA e da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) nos países considerados de menor influência. Nesse ínterim, a intenção dos norte-americanos era contornar o direito de veto da União Soviética, atribuindo a responsabilidade à Assembleia Geral, cujos membros em sua maioria eram aliados dos EUA (Uziel, 2010). Essas nações de menor expressão global, visualizando a possibilidade de uma maior inserção nos assuntos de segurança coletiva, apoiaram a ideia dos EUA.

Assim, a Resolução nº 377, de 3 de novembro de 1950, afirmou a preocupação constante com os princípios fundamentais das Nações Unidas de manter a paz mundial e reafirmou a importância do órgão como papel central e a responsabilidade do Conselho de Segurança em usar o papel do veto. Ciente da falha do CSNU em

cumprir com a sua função primordial devido à falta de unanimidade do voto dos membros permanentes, atribuiu a seguinte competência residual à AGNU:

(...) the General Assembly shall consider the matter immediately with a view to making appropriate recommendations to Members for collective measures, including in the case of a breach of the peace or act of aggression the use of armored force when necessary to maintain or restore international peace and security. (UN, 1950, p.31)

A Assembleia Geral passou a atuar nas situações em que o CSNU estivesse impedido devido ao direito de veto. Dessa forma, caberia à AGNU realizar recomendações aos Estados-membros acerca da adoção de medidas coletivas a serem impostas nos casos de ameaça ou ruptura da paz (Fontoura, 2005).

Dentre as modificações ocorridas, criou-se um dispositivo adicional à Carta das Nações Unidas que possibilitava à Assembleia Geral ter competência para agir nos temas relativos à segurança e à paz mundial, suplementando a capacidade do CSNU. A AGNU passou a atuar em situações que exigiam operações de paz, em todos os aspectos, incluindo aquelas previstas no Cap VII da Carta (Azambuja, 1995).

Foi com base nessa Resolução que foi criada a I Força de Emergência das Nações Unidas, em 1956, após os vetos da França e do Reino Unido. Ademais, a resolução também foi utilizada para legitimar as Operações de Paz no Congo, em 1960, quando o veto da União Soviética impediu a atuação do CSNU. (Fontoura, 2005; Uziel, 2010).

O uso da AGNU pelos EUA como forma de impor a sua agenda durante a Guerra Fria fez com que a França e a URSS boicotassem os pagamentos à ONU, entre 1964 e 1965 (Uziel, 2010). Com isso, os países deixaram claro que a ONU não era um mecanismo para solução de conflitos ideológicos e, sim, um foro multilateral. Esse pensamento ganhou ainda mais força quando os países considerados de menor expressão se uniram, como no Movimento dos Países Não-Alinhados, e passaram a defender os seus interesses. A falta de financiamento e a perda de apoio dos norte-americanos causou o desuso da Resolução Unidos pela Paz (Uziel, 2010).

3.2 RESOLUÇÃO UMA AGENDA PARA A PAZ E SEU SUPLEMENTO

O fim da Guerra Fria contribuiu para fortalecer o entusiasmo e o espírito de cooperação entre os povos. Esse novo espírito para enfrentar as crises políticas e humanitárias reacendeu um sentimento de euforia e de confiança sobre a capacidade das Nações Unidas em manter a paz e a segurança internacionais.

Nesse ambiente otimista, a Agenda para Paz consistiu em um estudo conceitual, cujo objetivo era buscar alternativas face a uma eventual paralisia do CSNU. Nela, foram estabelecidas quatro categorias de operações de paz: prevenção de conflitos, promoção da paz, manutenção da paz e construção da paz.

Nesse contexto, o CSNU recomendou ao Secretário-Geral Boutros-Ghali a confecção de um relatório cujo principal objetivo era indicar como as Nações Unidas poderiam manter a paz e a segurança internacionais (Boutros-Ghali, 1992). O relatório Uma Agenda para a Paz foi publicado em 17 de junho de 1992 e buscou fortalecer as capacidades das Nações Unidas quanto à diplomacia preventiva, ao estabelecimento da paz, à manutenção da paz e à consolidação desta, a fim de sistematizar e modernizar as operações de paz (Martinez, 2018; Colares, 2006).

O documento propôs, dentre outras medidas, o desdobramento preventivo de tropas e a criação de zonas desmilitarizadas em áreas hostis, bem como a criação de forças de paz, conforme pode ser observado nos objetivos elencados:

Our aims must be:

- To seek to identify at the earliest possible stage situations that could produce conflict, and to try through diplomacy to remove the sources of danger before violence results;

- Where conflict erupts, to engage in peacemaking aimed at resolving the issues that have led to conflict;

- Through peacekeeping, to work to preserve peace, however fragile, where fighting has been halted and to assist in implementing agreements achieved by the peacemakers;

- To stand ready to assist in peacebuilding in its differing contexts: rebuilding the institutions and infrastructures of nations torn by civil war and strife; and building bonds of peaceful mutual benefit among nations formerly at war;

- And in the largest sense, to address the deepest causes of conflict: economic despair, social injustice, and political oppression. It is possible to discern an increasingly common moral perception that spans the world's nations and peoples, and which is finding expression in international laws, many owing their genesis to the work of this Organization. (Boutros-Ghali, 1992, p.8).

A construção da paz caracterizou um grande salto no conceito das Operações de Paz. Os mecanismos de segurança coletiva, desenvolvidos em 1945, voltaram a ter novamente condições objetivas de serem colocados em prática, conforme pode ser observado na Primeira Guerra do Golfo, na qual a segurança do Kuwait foi responsabilidade de todos os membros das Nações Unidas (Aguillar, 2005). Assim, a coalizão liderada pelos norte-americanos confrontou as tropas iraquianas e restabeleceu o território e a soberania kuwaitiana.

As Nações Unidas buscaram combater as causas que levavam os países menos desenvolvidos aos conflitos, sejam elas de cunho político, econômico ou sociais. Era uma estratégia adotada para, além de construir a paz e um ambiente de segurança, evitar a reincidência dos confrontos (Colares, 2006).

Ainda, segundo Colares (2006, p. 175): “as operações de construção da paz foram o ponto de equilíbrio entre o excesso de ingerência pretendido pelas Nações Unidas com as propostas de caráter coercitivo e as reinterpretações de conceitos de soberania e consentimento, ideias-força do relatório”. Esse entendimento aprofundou e ampliou a concepção sobre o emprego de operações de paz em prol da segurança coletiva. Antes eram vistas como missões de autodefesa e, após esse novo entendimento, passaram a ter um escopo mais complexo de operações da paz.

O documento foi largamente criticado pela comunidade internacional, pois não foram estabelecidos parâmetros doutrinários de como fazer as operações elencadas no relatório. Ainda, não havia tido nenhuma experiência prévia de que esse tipo de operação teria sucesso. Por fim, o fracasso materializou-se na segunda missão de paz na Somália, em 1993 (COLARES, 2006, p. 180). Outro ponto de grande discussão foi no Art 61, o qual ampliou o entendimento sobre organismo ou arranjo regional:

The Charter deliberately provides no precise definition of regional arrangements and agencies, thus allowing useful flexibility for undertakings by a group of States to deal with a matter appropriate for regional action which also could contribute to the maintenance of international peace and security. Such associations or entities could include treaty-based organizations, whether created before or after the founding of the United Nations, regional organizations for mutual security and defense, organizations for general regional development or for cooperation on a particular economic topic or function, and groups created to deal with a specific political, economic or social issue of current concern. (Boutros-Ghali, 1992, 1992, p. 35).

Essa nova interpretação possibilitou a expansão do conceito de segurança coletiva, principalmente no tocante à quais organizações passaram a ser consideradas como arranjos de segurança e cooperação capazes de influenciar na paz e na segurança internacionais. Segundo Patriota (1998), alianças como a OTAN, criadas para a autodefesa, passaram a ter um enquadramento no Cap VIII, estando amparadas a realizar operações de manutenção da paz. Essa nova interpretação do conceito de segurança coletiva, baseado no “dever de ingerência”, em que as grandes potências mundiais deveriam liderar o processo de construção da paz, sob a égide das Nações Unidas gerou uma série de críticas e de fracassos, como exemplificado na Guerra da

Bósnia, em 1999. Essas repercussões negativas impactaram na redução do número de missões de paz aprovadas pelo CSNU na segunda metade da década de 1990, em relação à primeira metade (Silva e Simião, 2007).

Entretanto, a década de 1990 apresentou-se como um período turbulento e instável. Os conflitos caracterizavam-se em sua maioria, pela baixa intensidade, pelas disputas intraestatais, motivadas por rivalidades étnicas, religiosas, as quais passaram a exigir da ONU uma intensa adaptação frente às novas ameaças à paz, principalmente após as operações de paz na Somália, na Iugoslávia e em Ruanda.

O Suplemento da Agenda para Paz buscou adaptar as recomendações feitas em 1992 aos novos e complexos cenários, além de inserir o conceito de imposição da paz. Dentre os principais pontos de reformar promovidos por essa agenda, destacam-se: a designação de funções e responsabilidades das tropas à disposição da ONU; a elaboração de diretrizes atuação em áreas específicas; adoção de estratégias para incrementar a capacidade das operações, seja durante a fase de planejamento, em apoio às tropas desdobradas no terreno e no acompanhamento das missões em andamento (Aguillar, 2015).

3.3 RELATÓRIO BRAHIMI

O Relatório Brahimi surge como uma necessidade das Nações Unidas em enfrentar os problemas surgidos a partir da superextensão das capacidades da ONU como instituição responsável por manter a paz mundial durante a década de 1990. A ONU vivenciava um momento crucial de sua existência, em que a comunidade internacional se questionava de sua competência em garantir a missão precípua a que se destina: garantir a paz e a segurança internacional.

Without renewed commitment on the part of Member States, significant institutional change and increased financial support, the United Nations will not be capable of executing the critical peacekeeping and peacebuilding tasks that the Member States assign to it in coming months and years. (Brahimi Report, 2000, p. 8).

3.3.1 Antecedentes históricos

Over the last decade, the United Nations has repeatedly failed to meet the challenge, and it can do no better today. (Brahimi Report, 2000, p. 8).

Segundo Uziel (2010), as missões implementadas na década de 1990, em grande parte, fracassaram. O marco desse período foram as operações realizadas na Somália, em Ruanda e na ex-Iugoslávia.

A *United Nations Operations in Somália (UNOSOM I e II)* foram estabelecidas pelas Resoluções 751 e 814, respectivamente, em 1992 e 1993 (ONU, 1992; ONU, 1993a). A missão tinha por propósito estabelecer um ambiente seguro e estável para conter a crise humanitária no país africano, assolado por uma crise interna que envolvia um conflito entre milícias internas. Para isso, foi autorizado pelo CSNU o uso de todos os meios necessários para estabelecer a paz, o mais rápido possível, para que as ações humanitárias pudessem atuar (ONU, 1992).

Para isso, foi criada, inicialmente, a *United Task Force (UNITAF)*, uma coalizão internacional liderada pelos EUA composta por 37 mil militares. Essa força militar não tinha experiência, tampouco doutrina para as operações de paz que promovessem o entendimento correto do uso adequado da força e do emprego em ambiente interagências nas ações de ajuda humanitária. A título de exemplificação dessa falta de preparo, no dia 5 de junho, houve uma ação das milícias contra as tropas da ONU, resultando em 24 soldados paquistaneses mortos e 60 militares feridos, sendo 57 paquistaneses, 3 norte-americanos e 1 italiano (Findlay, 2002 apud Aguillar, 2015).

As principais causas do insucesso da UNASOM permearam a dificuldade da ONU em lidar com conflitos complexos e multidimensionais, os quais envolveram componentes civis e militares sob diferentes comandos. Essa síntese é corroborada por Uziel (2010), o qual cita a inexperiência da instituição em realizar intervenções impositivas e executar mandatos coercitivos, o despreparo e a falta de treinamento das tropas em lidar com conflitos de baixa intensidade, a dificuldade de comando e controle entre os diferentes componentes da missão e a fragilidade política do mandato.

A *United Nations Protection Force (UNPROFOR)* foi estabelecida em 1994, por meio da Resolução 958 (ONU, 1994) com o intuito de garantir a segurança do espaço aéreo e da população muçulmana ante aos crimes contra a humanidade que estavam sendo cometidos na ex-Iugoslávia pelas tropas sérvias. Para isso, houve a autorização do uso da força além das questões de autodefesa das tropas por meio do uso do poder aéreo para a manutenção das áreas seguras.

O uso da força foi condicionado a um duplo grau de consentimento, da própria ONU e da OTAN, o que restringia as regras de engajamento e o pleno uso em prol das

forças de paz. Cabe observar que o princípio da imparcialidade fez com que as tropas da ONU hesitassem em empregar a força contra os sérvios quando houve o aumento da violência contra os enclaves muçulmanos. (Aguillar, 2005). Ou seja, a ONU estabeleceu as áreas seguras e uma força de proteção, entretanto, não havia o entendimento de como essas tropas atuariam e fariam o uso da força em prol da proteção dos civis, culminando nos massacres de Srebrenica e de Zepa, em 1995.

A falta de capacidade das tropas em defender os civis e a pacificar a região levaram ao fracasso da UNPROFOR. Conforme Uziel (2010), a operação de paz na Sérvia não alcançou o sucesso desejado pois os dissidentes não reconheciam legitimidade nas ações da ONU e das suas decisões via CSNU. Além disso, houve o emprego das estruturas e da sistemática das operações de paz tradicionais em um conflito complexo e multidimensional, implicando em um mandato pouco flexível. Outro ponto essencial para o fracasso foi a falta de coordenação e de vontade política da ONU e da OTAN em fornecer meios e tomar as decisões de forma oportuna para o emprego do uso da força em prol da proteção dos civis.

A *United Nations Assistance Mission for Rwanda* (UNAMIR) foi estabelecida em 1993, por meio da Resolução 872 (ONU, 1993b), e teve como objetivo garantir a segurança e a paz social, após a morte de mais de 800 mil pessoas entre abril e maio de 1994, após os conflitos entre as etnias Tutsi e Hutu (Gourevitch, 2000 apud Aguillar, 2005). Para cumprir essa finalidade, visualizou-se o monitoramento do acordo de cessar fogo entre os beligerantes, da realização de assistência humanitária, do estabelecimento de zonas desmilitarizadas e da desmobilização pelas Nações Unidas.

A falta de um mandato específico para a missão de paz deixou lacunas a respeito das responsabilidades sobre os diversos campos da missão, especialmente quanto à proteção dos refugiados e deslocados. Além disso, havia pouca vontade política quanto à disposição de recursos e meios para a missão, chegando ao escasso efetivo de 270 militares. Com a ocorrência do genocídio em Ruanda, houve a suplementação dos efetivos, autorizando a França a liderar a coalização e realizar a proteção e a segurança dos civis.

O insucesso da UNAMIR ratificou as causas do fracasso das missões anteriores. A falta de vontade política quanto aos recursos adequados para suportar a missão, a falta de preparação e de treinamento dos contingentes militares, mandatos com regras de engajamentos inadequadas aos conflitos de baixa intensidade causaram mais um

insucesso das Nações Unidas em cumprir a sua missão precípua de mantenedora da paz e da segurança internacionais.

Esse contexto de questionamentos da capacidade e da legitimidade das Nações Unidas levou o Secretário Geral da ONU, Kofi Annan, a determinar uma reforma do modelo das operações de paz.

3.3.2 O espectro dos conflitos durante a década de 1990

As operações de paz na década de 1990 passaram a fazer face a um novo ambiente operacional, diferente daquele da época da Guerra Fria. Os conflitos armados interestatais, de alta intensidade, com ameaças bem definidas tornaram-se intraestatais, de baixa intensidade com ameaças difusas que envolvem em um mesmo espaço combatentes, milícias, população civil e refugiados.

Esse ambiente complexo passou a exigir das Nações Unidas uma capacidade de gerenciar de forma simultânea tarefas tipicamente militares, de assistência humanitária, de proteção de civis, de desmobilização e reintegração de combatentes, construção das infraestruturas básicas de um Estado, entre outras. Logo, àqueles mandatos genéricos desenhados em Nova Iorque deixaram de ser aplicáveis. Ordens robustas e delineadas especificamente para cada tipo de operação de paz tornaram-se essenciais.

As operações multidimensionais, complexas em sua natureza, tornaram indissociáveis a atuação dos componentes militar e civil durante as missões. Isso implica em uma sinergia entre os diversos departamentos da ONU, entre os membros componente militar, gerenciado pelo *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO), as demais agências da organização ou fora dela e organizações não governamentais. Os ambientes cada vez mais complexos dos conflitos passaram a exigir da ONU missões multidimensionais, cujos componentes se tornaram partes únicas e inseparáveis (ONU, 2000a).

3.3.3 O Relatório Brahimi

Diante do ponto crucial em que se encontrava a instituição Nações Unidas, o Secretário Geral solicitou que fosse feita uma análise profunda da estrutura e da sistemática da atuação desse organismo internacional em operações de paz. As recomendações deveriam ser concretas, específicas e realistas para que a ONU voltasse a ter credibilidade como uma força de paz.

A intenção era elaborar uma resolução que trouxesse recomendações concretas e práticas, essenciais para que o sistema das Nações Unidas se tornasse mais apto à realidade das novas missões e, com isso, voltasse a ser creditado como uma verdadeira força de paz. Nesse intuito, o Relatório Brahimi realizou uma análise detalhada das operações de paz e publicou diversas recomendações que visavam melhorar a capacidade das Nações Unidas em conduzir operações de paz, em particular com um desdobramento eficiente e mandatos específicos. (Colares, 2006).

O documento foi dividido em seis capítulos, os quais procuraram abordar as diversas áreas que permeiam as operações de paz, como a doutrina de emprego, as capacidades requeridas para um emprego rápido e eficiente, as estruturas logísticas e de comando e controle, os desafios e as condicionantes para a implementação das mudanças frente à era da informação. O primeiro capítulo do relatório aborda as necessidades de mudança:

Without significant institutional change, increased financial support, and renewed commitment on the part of Member States, the United Nations will not be capable of executing the critical peacekeeping and peace-building tasks that the Member States assign it in coming months and years. (Brahimi, 2000, p.17).

O relatório foi norteado por onze premissas (Durch et al., 2003; Brahimi, 2000). A primeira é de que os Estados-membros como peças-chave do sistema de manutenção da paz e da segurança internacional. Necessitam dar suporte, em qualidade e em quantidade, às Nações Unidas possam cumprir a sua missão. A segunda é a importância crucial de mandatos claros, razoáveis e dotados de recursos orçamentários adequados.

A terceira é o foco do sistema de segurança coletiva em ações preventivas, desdobramentos rápidos e oportunos, se possível, no início das tensões. A quarta é a necessidade de se ter uma inteligência estratégica eficiente no QG da ONU, apta a coletar e analisar as informações de campo, incluindo um sistema de alerta que possa detectar e reconhecer ameaças, tensões ou risco de conflito e genocídios.

A quinta é a importância em se aderir e promover no sistema das Nações Unidas os instrumentos de proteção dos direitos humanos e do direito internacional humanitário, em todos os aspectos das operações de paz e segurança. A sexta é a necessidade de construção de um sistema genuinamente integrado com capacidade

de contribuir em todas as etapas das missões, desde a construção da paz, a prevenção e as situações de pós-conflito.

A sétima é a premência de aperfeiçoar o planejamento das missões de paz no QG da ONU, incluindo a elaboração de planos de contingência. A oitava é o reconhecimento de que a ONU possui uma considerável experiência em planejar, montar e executar missões de paz tradicionais, entretanto, precisa adquirir a capacidade de atuar e se manter em operações complexas de forma ágil e eficiente. A nona é a necessidade de prover flexibilidade e autonomia para as lideranças de campo, por meio de mandatos claros e com parâmetros mensuráveis para a prestação de contas e de resultados.

A décima é a criteriosa seleção de pessoal, com elevada competência e integridade, tanto no QG da ONU quanto desdobrados nas áreas de operações. Esses funcionários devem se manter treinados e receber todo o suporte necessário durante a execução dos trabalhos, sendo recompensados de acordo com o mérito e a competência. A décima primeira é a relevância em se manter pessoas qualificadas nos quadros das Nações Unidas, delegando-as à responsabilidade e à autoridade na execução das tarefas a elas designadas.

Após o entendimento dos pilares que nortearam a confecção do relatório e o reconhecimento da necessidade de mudança, o texto aborda em um primeiro campo de análise a doutrina, a estratégia e o processo-decisório das operações de paz. Os principais óbices enfrentados nessa área foram: a necessidade de se estabelecer um maior número de ações preventivas e estratégias de construção da paz; a elaboração de mandatos mais claros e exequíveis, a falta de efetividade em ambientes complexos e a dificuldade de realizar a transição da administração para o componente civil no pós-conflito (Brahimi, 2000).

Para fazer face aos problemas, recomendou-se, inicialmente, que nas Nações Unidas conduzissem uma mudança cultural em sua estrutura e em sua mentalidade de lidar com os problemas afetos à segurança e à paz mundiais, sob pena de todos os esforços emanados pelo relatório falharem. As ações preventivas deveriam ser observadas as informações contidas no Millennium Report.

O Secretário-Geral deveria endossar os planos de prevenção de conflitos e aumentar as missões de observação nas áreas potenciais de conflito, por meio da participação efetiva dos Estados-membros, a fim de prevenir a escalada das tensões. Estes deveriam ser encorajados a agir e contribuir mais, de forma efetiva e tangível.

Deveriam, ainda, discursar menos e agir mais na solução dos problemas durante a escalada das tensões.

Nas estratégias de Construção da Paz (*Peacebuilding*), argumentou-se a necessidade de se ter uma permanente capacidade em promover programas de construção da paz, desenvolvida pelo *Executive Committee on Peace and Security*. Além disso, orientou-se a designação de um pequeno percentual do orçamento previsto para a missão para o desenvolvimento de projetos de grande impacto, logo no primeiro ano de implantação da missão e o incremento das ações que fortalecessem as instituições governamentais e o respeito aos direitos humanos, tanto em doutrina quanto em estruturas.

Outra recomendação nesse campo foi para considerar os programas de desmobilização e de reintegração na primeira fase da operação, destinando orçamento a esses programas, com o intuito de reduzir o mais breve possível a luta entre as facções e as ações armadas.

Quanto às ações de Manutenção da Paz, a elaboração de mandatos que contemplassem regras de engajamento claras e robustas passou a ser visto como essencial para o sucesso e para o exercício das tarefas do componente militar de forma profissional. Isso inclui ter autoridade para exercer o uso da força, seja em autodefesa ou na proteção de civis, ter capacidade de inteligência e ser capaz de se antever aos fatos, a fim de evitar a escalada da crise em situações de tensão. Essas características trouxeram à tona o conceito de imparcialidade nas operações de paz e afastaram o dogma da neutralidade.

O planejamento dos mandatos recebeu uma atenção especial do relatório. Recomendou-se que eles fossem plenamente exequíveis em cenários complexos, a partir da designação de tarefas e metas específicas, devidamente organizada no tempo e no espaço, no escopo do regramento internacional do direito humanitário e estar dentro dos limites dos acordos de paz. Nesse escopo, o Secretário-Geral e o CSNU deveriam melhorar a coordenação das missões, principalmente na troca de informações políticas e no alinhamento estratégico entre as duas principais estruturas de gerenciamento das operações de paz na ONU.

Caberia ao CSNU, ainda, aumentar as missões de observação e de reconhecimento, de menor envergadura, utilizando para isso o *UN Office for Project Service (UNOPS)*. Esse tipo de operação visa coletar informações de campo para que se possa realizar um melhor tratamento e análise dos dados de inteligência e, assim,

aumentar a consciência situacional do Secretariado. Ainda, somente expedir o mandato quando tivesse a confirmação das tropas prontas para o desdobramento, evitando retardos e demora na pronta intervenção na área conflagrada.

Antes ainda do efetivo desdobramento das tropas, deveria ser realizada a análise completa e integrada do ambiente, incluindo a identificação das potenciais ameaças e o estabelecimento das ligações da cadeia de comando e de subordinação entre os efetivos militares. O Relatório ainda recomenda a elaboração de um painel internacional para debater a viabilidade da elaboração de um código de leis criminais que possam ser utilizados pela administração transitória nos casos em que houver a necessidade de restabelecer a ordem e a paz social.

Como pode-se observar, as recomendações buscaram atuar não somente na parte estrutural das Nações Unidas, mas também na forma de se fazer operações de paz. No quadro abaixo, buscando facilitar o entendimento, sintetizar-se-á o problema diagnosticado com a possível solução sugerida pelo relatório (Brahimi, 2000):

1. Doutrina e Estratégia

•Problemas

- 1.1 Necessidade de ações preventivas e estratégias de construção da paz efetivas
- 1.2 Elaboração de mandatos claros, legítimos e exequíveis
- 1.3 Aumento da capacidade e da efetividade em operações de paz desenvolvidas em ambientes complexos
- 1.4 Transição eficiente da missão para o componente civil

1. Doutrina e Estratégia	
Recomendações (ideias-Chave)	Referência Brahimi Report
1.1 Mudar urgente na cultura e na mentalidade da ONU, acima de qualquer mudança estrutural ou procedimental	270
1.2 Encorajar os Estados-membros a agir e contribuir mais, de forma a resolver os problemas e a contribuir efetivamente.	274-275; 278
1.3 Elaborar planos de prevenção de conflitos com o aumento das missões de reconhecimento e observação nas áreas potenciais de crise, por parte do Secretário-Geral.	29-30; 32; 241
1.4 Desenvolver projetos de grande impacto, contemplados no orçamento do primeiro ano de missão.	37

1.5 Sistematizar a doutrina e o entendimento sobre o arcabouço jurídico e direitos humanos, bem como aperfeiçoar a estrutura do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos para apoiar as operações de paz.	39-41; 244
1.6 Colocar as estratégias de desarmamento, desmobilização e reintegração como partes do orçamento incluídas na primeira fase da missão.	42-43
1.7 Desenvolver estratégias de construção da paz por meio do <i>Executive Committee on Peace and Security</i> .	44-46
1.8 Prever regras de engajamento claras e robustas, que contemplem o uso da força em casos específicos, como para a autodefesa e para a proteção de civis.	48-54; 49; 62-63
1.9 Dotar os mandatos de ações imparciais e não de neutras, sem contradizer o convencionado na Carta das Nações Unidas e dentro dos limites estabelecidos nos acordos de paz.	50; 57-58
1.10 Ao CSNU, somente emitir uma resolução quando houver a confirmação das tropas asseguradas. Além disso, deixar claro a cadeia de comando e a hierarquia das tropas.	56,59,60,270
1.11 Ampliar as capacidades das forças de operações de paz na área de inteligência e em antever situações de crise.	51
1.12 Ao Secretário-Geral e ao CSNU, a coordenação e o alinhamento estratégico.	59,61
1.13 Por meio do <i>Information and Strategic Analysis Secretariat</i> melhorar o tratamento das informações, desde a coletar, a análise e a difusão.	65-74
1.14 Debater a viabilidade de se adotar um Código Penal, a ser usado pela administração transitória.	76-82

O segundo campo referiu-se à capacidade das Nações Unidas em desdobrar missões de paz de forma rápida e efetiva. O relatório considera um desdobramento rápido e eficiente aquele em que uma missão tradicional é desdobrada com todas as suas capacidades em até 30 dias depois da decisão do CSNU e 90 dias nos casos mais complexos de operações de paz.

Nesse âmbito, os principais problemas identificados foram: a condução de análise de inteligência estratégica, capaz de ligar as informações obtidas no campo aos decisores e vice-versa; o estabelecimento de Forças-Tarefas Conjuntas,

principalmente no tocante à subordinação, ao comando e controle e ao emprego de doutrinas diferentes em operações de paz; e a necessidade de se implementar um sistema de desdobramento, constando as lideranças disponíveis e os efetivos militares preparadas, treinados e aptos a serem desdobrados rapidamente.

As recomendações feitas buscaram dar uma solução aos problemas apresentados. Foi sugerida a criação do *Information and Strategic Analysis Secretariat* para melhorar o fluxo de informações entre o *Department of Political Affairs (DPA)* e o DPKO.

O Secretário-Geral deveria conduzir, de forma sistemática, as lideranças das missões. Isso acarretaria a designação de cargos-chave o mais breve possível, como o Representante do Secretário-Geral e o *Force-Commander*. Essas lideranças, tão logo escolhidas, participariam dos pontos críticos do planejamento da missão e, em coordenação com o Secretariado, receberiam as informações essenciais para a missão, como os desafios e os objetivos estratégicos.

Quanto à seleção do efetivo militar, deveria ser estabelecido um sistema de prontidão, *United Nations Standby Arrangements*, cujo objetivo seria manter tropas no valor Brigada em condições de serem desdobradas em até 30 dias, bem como ter uma lista de Estados aptos a serem desdobrados. Nesse sentido, o Secretariado deveria verificar a preparação das potenciais tropas, estabelecer requisitos de treinamentos e equipamentos, bem como, uma prioridade de desdobramento.

O componente civil deveria ser criada uma lista de prontidão, composta por especialistas, principalmente criminalistas e juristas vocacionados para os temas de direitos humanos, por Estados-membros aptos a serem desdobrados em curto espaço de tempo. Sugeriu-se que a seleção de pessoal e as condições operacionais para o recrutamento fossem revisadas, a fim de atrair profissionais mais qualificados e os mantivesse motivados a permanecerem na carreira. Ao passo de que os funcionários não tão produtivos deveriam ser afastados.

Uma atenção especial foi concedida à contratação e seleção de especialistas civis de comunicações e internet. O Secretariado deveria estabelecer uma central de profissionais de internet/intranet baseado no catálogo de especialistas anteriormente selecionados, além de utilizar o *EISAS* e a Divisão de Tecnologia para aumentar e melhorar esses serviços, bem como a utilização de sistemas de geoinformação, como o *Geographic Information System*. Ademais, o relatório recomenda a promoção de treinamentos regionais entre os efetivos policiais, a fim de nivelar e integrar os conhecimentos, técnicas, táticas e procedimentos.

A seguir, segue a tabela com as principais ideias elencadas nos parágrafos anteriores, atinentes à melhoria da gestão das Nações Unidas em desdobrar missões de forma oportuna e conveniente (Brahimi, 2000):

2. Capacidade em desdobrar missões de paz de forma rápida e efetiva

•Problemas

- 2.1 Necessidade de referências para a implementação de um sistema de desdobramento
- 2.2 Melhoria no processo de planejamento do orçamento e da nomeação da autoridade
- 2.3 Necessidade de aperfeiçoamento do sistema de liderança
- 2.4 Melhoria no recrutamento e desdobramento das capacidades militares
- 2.5 Aperfeiçoamento do recrutamento e desdobramento de outras capacidades
- 2.6 Melhorias no suporte logístico
- 2.7 Gestão das informações e da comunicação eficiente

2. Capacidade em desdobrar missões de paz de forma rápida e efetiva	
Recomendações (ideias-Chave)	Referência Brahimi Report
2.1 Definir o tempo de desdobramento em 30 dias para as operações tradicionais e 90 dias para as definidas como complexas.	86-90
2.2 Criar o <i>Information and Strategic Analysis Secretariat</i> para melhorar o fluxo de informações entre o <i>Department of Political Affairs</i> e o <i>Department of Peacekeeping Operations</i> .	65-74
2.3 Designar as funções de liderança de forma sistemática, a fim de indicá-las o mais breve possível e de que elas possam participar do planejamento dos pontos críticos das missões, como a definição do orçamento.	93-97
2.4 Capacitar e deixar em estado de prontidão tropas multinacionais de operações de paz no valor Brigada, criando uma lista de chamada dos Estados aptos.	110-113; 114-116
2.5 Cabe ao Secretário-geral, inspecionar a prontidão do componente militar antes do pronunciamento do CSNU. Isso inclui a verificação da preparação e da confirmação de Estados que estão em condições de serem desdobrados.	108-109
2.6 Cabe aos Estados-membros, criar equipes multidisciplinares aptas a serem desdobradas, com especialistas policiais, juristas, entre outros.	120-125

2.7 Criar a lista de chamada dos especialistas civis.	125
2.8 Revisar o plano de recrutamento e de carreiras dos funcionários civis da ONU. Os talentosos deveriam ser reconhecidos e motivados a prosseguir na carreira.	95; 272-273
2.9 Cabe ao Secretariado, estabelecer uma central de profissionais de internet/intranet baseado no catálogo de especialistas previamente selecionados.	128-132
2.10 Utilizar o <i>EISAS</i> e a Divisão de Tecnologia para aumentar e melhorar esses serviços, bem como a utilização de sistemas de geoinformação, como o <i>Geographic Information System</i> .	255-256; 252-253

O terceiro campo abordou o orçamento, a estrutura e o suporte às operações de paz. Nessa instância, os óbices mais significantes foram: a necessidade premente de reconstrução do Secretariado, modernizando a sua concepção para atuar em operações complexas, com unidade de comando e com capacidade de gerenciar tanto o orçamento quanto os objetivos da missão; a participação da liderança nomeada no planejamento do orçamento; e a necessidade de um suporte logístico apto a desdobrar e manter as capacidades militares de forma ágil e eficiente.

O relatório sugeriu uma reorganização das principais estruturas responsáveis por planejar e conduzir as operações de campo, em especial o DPKO. Este passaria por uma remodelação interna, a partir da criação de uma estratégia de seleção de recursos humanos, coordenando e integrando o planejamento e o treinamento das atividades. O intuito dessas ações era tornar o DPKO o ponto neural das operações de paz, gerindo o orçamento, o recrutamento, o desdobramento e o acompanhamento da missão.

A reestruturação da divisão das divisões civil e militar também precisaria ser reorganizada. O componente policial civil deveria ser parte integrante do departamento, assim como o militar. Dessa forma, os assessores militares estariam mais próximos tanto das operações de campo quanto do QG das Nações Unidas. Nessa reestruturação ainda, deveria ser criada uma nova estrutura no DPKO com o intuito de empregar efetivamente os componentes policiais na solução de problemas que comprometam a ordem pública.

A reestruturação do DPKO ainda carecia, segundo o relatório, de uma unidade responsável pelo planejamento e apoio na condução das atividades de comunicação,

principalmente no âmbito interno das Nações Unidas. Para isso, recursos adicionais deveriam ser alocados especificamente para a melhoria da comunicação interna da ONU.

Outro ponto focal das recomendações foi o suporte logístico. O Secretariado deveria desenvolver uma estratégia de logística global, de acordo com as intenções e o planejamento do DPKO, apta a apoiar o desdobramento de efetivos em qualquer lugar potencial de conflito. Nesse mesmo contexto, caberia à AGNU a autorização para a manutenção de uma reserva de, ao menos, 5 anos de orçamento para o suporte inicial, os quais incluiriam os custos previstos para equipamento de comunicações e outros itens necessários a um rápido desdobramento. Outra recomendação foi para se destinar 50 milhões de dólares do Fundo de Reserva das Operações de Paz para a autoridade designada, uma vez a operação aprovada e estabelecida.

Outro impacto na reestruturação das Nações Unidas seria racionalizar as tarefas e os departamentos responsáveis pelas operações de paz. Nesse sentido, a separação da *Field Administration and Logistics Division* em duas divisões, a criação de uma unidade específica para apoiar o suporte de comunicações, a gestão da informação e a designação de um representante do Secretariado no DPKO e a reorganização de Unidade de Lições Aprendidas para o Escritório de Operações, como mudanças necessárias para aumentar a efetividade dos departamentos.

O Secretariado foi outra estrutura impactada pelo relatório. Este deveria rever os procedimentos burocráticos e regulamentários para facilitar o rápido recrutamento e desdobramento dos componentes. Além disso, deveria rever as políticas sobre o manuseio dos orçamentos, garantindo uma maior flexibilidade para as autoridades de campo na gestão dos recursos. Nesse viés, deveria aumentar o nível de delegação e de responsabilidade das autoridades de campo, inclusive na gestão do orçamento, para que estas pudessem contratar bens e serviços locais que não estivessem sob a cobertura dos contratos das Nações Unidas.

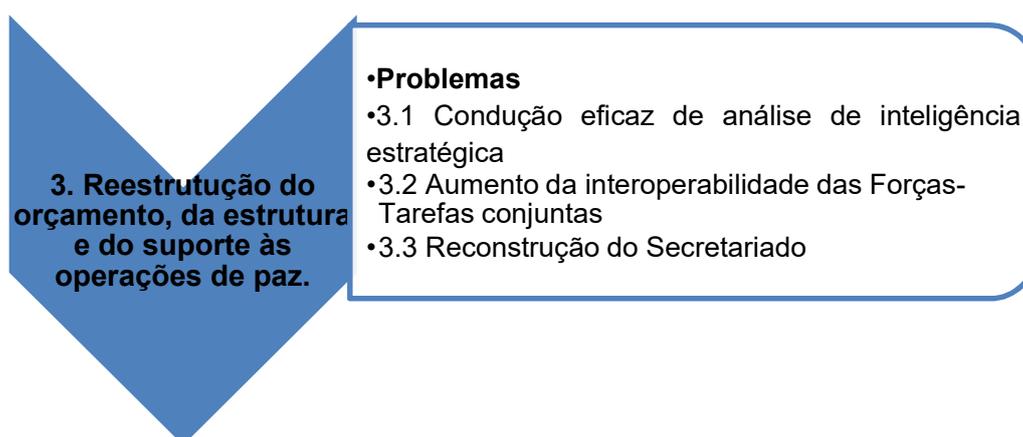
A sede das Nações Unidas ou Quartel-General também foi alvo de oportunidades de melhoria. É dele a responsabilidade de definir os objetivos, os orçamentos, a estratégia de treinamento e gestão das informações em relação às missões. Para isso, haveria de se aumentar o número de funcionários especialistas em operações de paz no Quartel-General (QG). Ainda, urgia a necessidade de se aumentar os recursos de

suporte para as missões de paz. Estas deveriam receber o tratamento diferenciado pela ONU, principalmente quanto à destinação e distribuição regular dos recursos.

Um ponto estrutural que recebeu atenção do relatório foram as *Integrated Mission Task Forces*. Essas missões são realizadas pelos Estados-membros de forma conjunta, incluindo o planejamento e o suporte logístico. Essas missões deveriam ser consideradas missões de paz padrão, pois há estreito comando e controle entre as forças conjuntas e as autoridades de campo.

Outra estrutura apontada no relatório é o DPA. Departamento importante para as operações de paz, é responsável pela gestão e condução dos processos eleitorais, pelo recrutamento e condução dos componentes civis que são desdobrados nas missões. O painel recomendou que fosse criada uma unidade piloto de operações de paz sob a coordenação do DPA e em cooperação com todas as demais partes integrantes da instituição ONU para lidar com esses temas. As eleições foram consideradas partes essenciais no processo de democratização de um Estado em conflito.

Segue-se, em seguida, o quadro resumo das principais ideias trabalhadas no Relatório Brahimi quanto à reestruturação das Nações Unidas para lidar em ambiente complexos, que passaram a exigir da ONU uma postura mais efetiva e dotadas de capacidades múltiplas:



3. Reestruturação do orçamento, da estrutura e do suporte às operações de paz.	
Recomendações (ideias-Chave)	Referência Brahimi Report
3.1 Reestruturar as estruturas responsáveis por planejar e conduzir as operações de campo, em especial o DPKO.	128-132;

3.2 Criar a estratégia para seleção de recursos humanos no DPKO.	141-144; 133-135
3.3 Reestruturar as divisões internas de operações de paz, colocando-as sob a gerência do DPKO, a partir da criação de uma unidade especializada na atividade criminal e da reorganização dos escritórios dos assessores militares.	219-224
3.4 Reestruturar a capacidade de comunicações internas, dotando um maior orçamento, de profissionais especializados para que seja realizada de forma rápida, oportuna e eficiente.	146-149
3.5 Criar uma estratégia logística no DPKO para dar suporte às operações de paz.	151-153; 162
3.6 Cabe à AGNU, reservar e aprovar um orçamento de, no mínimo, 5 anos dos custos médios de uma operação de paz para apoiar gastos iniciais de um desdobramento rápido. Além disso, aprovar um fundo de 50 milhões de dólares para o fundo de Reserva das Operações de Paz para as missões vindouras.	194-196; 154-156; 163; 159-161; 164; 191
3.7 Racionalizar as tarefas e os departamentos responsáveis pelas operações de paz (<i>Field Administration and Logistics Division</i> , a criação de uma unidade específica para apoiar o suporte de comunicações e informação, a designação de um representante do Secretariado no DPKO e Unidade de Lições Aprendidas para o Escritório de Operações)	228; 229-230; 228; 235-237
3.8 Cabe ao Secretariado, rever as políticas e as diretrizes da gestão do orçamento e da gestão da missão por parte das autoridades de campo, delegando mais autoridade e flexibilidade a elas.	166-168; 227
3.9 Cabe ao QG, gerir o centro de informações estratégicas e o treinamento dos efetivos, aumentando o efetivo de especialistas em operações de paz e tratando esse tipo de missão como a atividade central da ONU.	251; 172-191; 192-193
3.10 Criar <i>Integrated Mission Task Forces</i> .	198-216
3.11 Criar uma unidade piloto, com orçamento regular e em coordenação com o DPA, para gerir, dentre eles, os processos eleitorais.	239-240; 242

Dessa forma, percebe-se que as recomendações do Relatório Brahimi buscaram impactar na estrutura e na sistematização das operações de paz, inclusive nas duas missões em andamento: Kosovo e Timor-Leste. Essas missões se situaram em um

momento crucial de transição do modelo de operações de paz da ONU para um engajamento mais decisivo e efetivo na solução das tensões e dos conflitos. Segundo Thakur e Schnabel (2001), o relatório foi feito para que as Nações Unidas se realocassem com o principal ator na segurança internacional.

3.4 AS REFORMAS POSTERIORES AO RELATÓRIO BRAHIMI

Enquanto o Relatório Brahimi buscava ampliar a legitimidade dos mandatos, um novo fato veio a modificar e influenciar novamente as operações de paz: os atentados terroristas promovidos contra os Estados Unidos da América, em 11 de setembro de 2001.

Na busca em se reestruturar para combater essa nova ameaça, o Secretário Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, promoveu o Painel de Alto Nível (ONU, 2004b), cujo principal resultado foi incluir o terrorismo como um desafio de segurança aos Estados-membros. Essa ameaça transnacional deveria ser combatida de forma integrada e coletiva, pois ameaçava a paz e a segurança internacional (ONU, 2004b).

Em 2005, uma nova proposta de reforma. Dessa vez, o objetivo foi ampliar o escopo da segurança humana (Aguillar, 2015). Cabe frisar que esse conceito já estava em pauta de discussão desde meados da década de 1990, entretanto, conceitos como liberdade de medo, de querer e de viver com dignidade somente foram incluídos nessa reforma. No mesmo ano, foi aprovada a Resolução 1645 (ONU, 2005b), cujo propósito era atuar na causa do conflito. A Comissão de Construção da Paz foi criada para coordenar e canalizar os esforços das operações de manutenção e de construção da paz, bem como funcionar como um elo entre a promoção e a prevenção da paz.

A Doutrina Capstone foi promulgada em 2008 (ONU, 2008). Esse documento teve por propósito modernizar as estruturas e sistematização das operações de paz, a partir da divulgação de um manual de princípios e orientações para as missões de paz.

O Relatório *New Partnership Agenda*, também conhecido como *New Horizon* reafirmou a necessidade de um maior efetivo militar capaz de ser desdobrado, com doutrina comum e efetiva interoperabilidade. Essas características aumentariam significativamente a capacidade de intervenção da ONU nas situações de ameaça à paz e que demandam pronta intervenção. Essa capacidade de desdobramento nada mais seria do que as brigadas de pronta intervenção sugeridas no Relatório Brahimi.

O *High-Level Independent Painel on Peace Operations* foi realizado em 2015 face ao aumento das ações assimétricas promovias pela Primavera Árabe. O fortalecimento de grupos insurgentes, como o Estado Islâmico, fez a ONU emitir novas recomendações, dentre elas, a mudança da nomenclatura de *Peacekeeping Operations* para *Peace Operations*, aumentando o escopo e a simultaneidade das operações.

Em 2017, a crescente violência por parte das organizações terrorista contra os integrantes das operações de paz, sejam civis ou militares, provocou que a ONU dialogasse por meio do Relatório *Improving Security of United Nations Peacekeepers: We need to change the way we are doing business*, publicado em 2019. Estabeleceu-se uma reforma efetiva e o fortalecimento da conduta do pessoal empregado no contexto de uma missão de paz. Em 2019, foi organizado o Painel de Alto Nível para a Ação das Operações de Manutenção da Paz, cujo propósito foi buscar a efetivação das recomendações e diretrizes propostas pelo documento.

Como pode ser observado, as Nações Unidas buscam adequar a sua estrutura e sistematizar o seu funcionamento face às novas ameaças para cumprir a missão a qual se destinam. Nesse contexto, ressalta-se, mais uma vez, a importância do Relatório Brahimi que foi o primeiro passo dado para que a ONU não perdesse a sua capacidade, tampouco a sua credibilidade como instituição crucial na manutenção da paz e da segurança internacionais.

4 DISCUSSÃO SOBRE O RELATÓRIO BRAHIMI E SUA INFLUÊNCIA SOBRE LEGITIMIDADE DA MISSÃO DE PAZ NO TIMOR-LESTE

Seja no Tibete ou na Polônia, nos Países Bálticos ou no Pacífico Sul, na África ou nas Caraíbas, está demonstrado que a força e a repressão nunca puderam sufocar por completo o que se constitui a própria razão de ser de cada povo: o orgulho de ser ele mesmo; a capacidade de poder preservar, sem restrições, tudo quanto o identifique como tal; a liberdade de transmitir tudo isso a gerações vindouras; em suma, o direito de gerir o seu próprio destino (XANANA GUSMÃO, 5 de outubro de 1989)

A ilha de Timor é uma das ilhas que compõem o arquipélago de Sonda, entre a Malásia e a Austrália, possuindo cerca 30 mil km². Divide-se entre Timor Ocidental, pertencente à Indonésia, e Timor-Leste. A República Democrática do Timor-Leste (RDTL) situa-se na porção oriental, compreendendo uma área de cerca de 270 quilômetros de comprimento e 75 quilômetros de largura e tendo como capital política a cidade de Dili. (Timor-Leste, 2013; Aguillar, 2019)

A história timorense pode ser dividida em quatro ciclos: o período colonial, a ocupação indonésia, a administração das Nações Unidas e a fase pós-independência. O país foi colonizado pelos portugueses entre 1512 e 1975. Rica em Sândalo e importante ponto de apoio para o comércio, a região foi palco da disputa luso-holandesa pelo controle das rotas comerciais no Sudeste Asiático. Portugal estabeleceu uma colônia de exploração com baixa prioridade na alocação de recursos e pequeno efetivo presente. Para implementar seu sistema colonial, fez uso de alianças com as lideranças locais e sufocava as revoltas com o aparato militar existente. Em 1914, após uma sentença arbitral, as atuais fronteiras foram fixadas (Costa et al., 2019; Aguillar, 2019).

Em 25 de abril de 1974, ocorreu a Revolução dos Cravos em Portugal que derrubou a ditadura de Antônio Salazar e implementou novamente o Estado Democrático no país português. Esse evento trouxe consequências para as colônias portuguesas, incluindo o Timor-Leste, pois, à época, o presidente Spínola estendeu os direitos democráticos aos povos ultramarinos (US NSA, 1976 apud Aguillar, 2019).

O presidente português defendia a realização de referendos nas colônias além-mar:

Esta questão terá que ser vista por três ângulos distintos: o da **opção entre igualdade** ou diferenciação dos **direitos constitucionais** dos vários territórios e do seu ritmo de evolução; o **grau de autonomia a conferir a cada território**; e o ritmo dos passos sucessivos, partindo do estágio atual até a fórmula final, em ordem de conciliar rapidez com segurança e ponderação (Spínola, 1974, p. 202, grifo nosso).

Nessa época, a situação do país timorense era precária. Em 1976, o deputado Ângelo Correa realizou um discurso no Parlamento português em que definiu a situação timorense como umas das mais atrasadas do mundo, sem estruturas físicas e econômicas, carente de mão de obra especializada e, sobretudo, sem a existência de uma liderança capaz de gerir o país (Assembleia da República, 2000 apud Aguillar, 2019).

Influenciados pelos processos de independência na África e em meio à incapacidade portuguesa de gerenciar as colônias, os timorenses ficaram sob a liderança de três grandes grupos políticos: a União Democrática Timorense (UDT), liderada por Mário Carrascalão, Francisco Lopes da Cruz e Domingos de Oliveira, defendia uma autonomia progressiva com a manutenção dos laços com a metrópole; a Associação Social Democrática Timorense (ASDT), cujos líderes eram Justino Mota, Mário Alkatiri, Xavier do Amaral, Nicolau Lobato, José Ramos-Horta, transformou-se na Frente Revolucionária de Timor-Leste Independente (FRETILIN) e buscava a independência imediata da colônia; e a Associação Popular Democrática de Timor (APODETI), dirigida por Arnaldo dos Reis Araújo, José Osório Soares e Guilherme Gonçalves, desejava uma completa integração com a Indonésia (Aguillar, 2019; Pepe e Mathias, 2006).

A crise política em Portugal gerou um vácuo de poder nas colônias e abriu espaço para a intensificação das disputas entre os projetos políticos. Em 20 de janeiro de 1975, o temor de uma anexação pela Indonésia fez com que a FRETILIN e a UDT se unissem, quase que por instinto, pela independência do território timorense (Cunha, 2001; Silva e Simião, 2007; Aguillar, 2019).

A Indonésia percebia a questão timorense como uma questão de segurança nacional. Pela percepção do governo indonésio, a fraca economia timorense seria incapaz de sustentar o Timor independente e poderia tornar a região um foco instabilidade, incentivando o desenvolvimento de outros movimentos emancipatórios, em províncias não tão ligadas à Jacarta, como Aceh, Kalimantan e Irian Jaya (Pepe e Mathias, 2006; Aguillar, 2019; Hoadley, 1975 apud Aguillar, 2019, p. 81).

Ademais, havia o temor da expansão dos ideais comunistas na região, pela crença, por parte dos indonésios, da simpatia do presidente português e dos partidários da FRETILIN ao regime de Stálin. Dessa forma, a Indonésia preferia a integração da colônia portuguesa ao seu território, por meio da adoção de medidas unilaterais (US NSA, 1975 apud AGUILLAR, 2019, p.44).

Em outubro de 1974, a Indonésia pôs em execução a Operação Komodo, cujo intuito era assegurar a anexação do Timor-Leste por meio do apoio da população local, lideradas pela APODETI e sem a previsão do uso da força (Aguillar, 2019; Silva e Simião, 2007). Em contrapartida, a FRETILIN passou a organizar Brigadas Revolucionárias e a preparar milícias armadas para dominar áreas onde não havia mais o controle nem a presença portuguesa (Matoso, 2005 apud Aguillar, 2019, p.47).

O aumento das tensões provocou a revisão do Plano Komodo, incorporando uma solução por meio da ação armada. Os indonésios acreditavam que a comunidade internacional daria pouca atenção ao caso timorense, a exemplo do que ocorreu com os países africanos, e da inviabilidade econômica do processo de independência. Esse quadro somente se reverteria se houvesse alguma violação dos direitos humanos (US NSA, 1975 apud AGUILLAR, 2019, p.49).

Em 27 de maio, a UDT e a FRETILIN romperam a coligação anteriormente firmada e o processo de construção da independência radicalizou-se. Os partidários da UDT, com o apoio da Indonésia, desencadearam a Operação Sakonar, apossando-se das principais estruturas críticas de Dili, dentre eles a sede da polícia e as armas lá existentes. Naquele momento, as Forças Armadas de Libertação Nacional do Timor-Leste (FALINTIL), braço armado da FRETILIN, contavam com cerca de 2.500 soldados de origem portuguesa e 7.000 timorenses treinados e com formação militar, além de outros 10.000 que haviam recebido um treinamento de menor duração. Em 20 de agosto, os ataques para a reconquista de Dili começaram (Aguillar, 2019).

Diante da escalada da violência, Portugal ordenou a retirada dos nacionais da ilha. Essa atitude gerou severas críticas dos australianos e dos indonésios devido ao descaso e à abdicação das responsabilidades perante o povo timorense. A guerra civil causou a morte de aproximadamente 1.500 timorenses (Dunn, 1996). A UDT, ciente de que não venceria, retirou-se para Timor Ocidental e formou o Movimento Revolucionário Anticomunista (MRAC), formando uma coligação partidária com o APODETI e o Partido Trabalhista (Aguillar, 2019; Silva e Simião, 2007).

A FRETILIN foi reconquistando o território aos poucos, por meio de combates de baixa intensidade. Assim, em 28 de novembro de 1975, a Frente Revolucionária de Timor-Leste Independente declarou a independência de forma unilateral, instalando o governo na cidade de Dili. Em seguida, solicitou o reconhecimento internacional, o que não ocorreu de forma expressiva, à exceção de um pequeno número de países africanos (Aguillar, 2019; Silva e Simião, 2007).

O MRAC, em resposta a proposta de independência, promulgou a Declaração de Balibo, condenando as ações da FRETILIN e solicitando o apoio do governo indonésio para defender a vontade da população timorense que não concordava com a declaração unilateral da independência. Esse documento foi usado pelos indonésios para legitimar a invasão em 7 de dezembro de 1975, tornando o Timor a sua 27ª Província (Aguillar, 2019).

Segundo Dunn (1996), cerca de 1,3 mil timorenses e 700 mil chineses foram mortos nos primeiros dias da invasão. As Nações Unidas condenaram a invasão em um total de doze resoluções do Conselho de Segurança e da Assembleia Geral (Silva e Simião, 2007, Aguillar, 2019), a exemplo da Resolução 3.485 da AGNU que reconhecia o direito à autodeterminação do povo timorense e recomendava a atuação do CSNU para proteger a integridade da população e do território do Timor-Leste (ONU, 1975).

Conforme Holzacker (1999 apud Aguillar, 2019), o período de ocupação indonésia teve quatro fases. A primeira ocorreu entre 1975 e 1979, foi marcada pela violenta repressão, pelos graves danos colaterais e pelos embates com a FRETILIN. Segundo o vice-presidente do governo provisório nomeado pela Indonésia, Francisco Lopes da Cruz, aproximadamente 60 mil timorenses morreram entre 1976 e 1977. A fome, a miséria e os fuzilamentos impactaram na demografia do país, reduzindo a população de cerca de 689 mil timorenses em 1974 para aproximadamente 330 mil em 1979. (Aguillar, 2019; Silva e Simião, 2007).

As FALINTIL se refugiaram nas montanhas e se organizaram em companhias de setor, companhias de intervenção e companhias de choque. Recebiam o apoio da população, em especial, da Organização Popular das Mulheres do Timor (OPMT) e a Organização Popular da Juventude do Timor (DPJT). A Indonésia, por sua vez, combatia a resistência com ações de anti-subversão empregando a formação dos batalhões 744 e 745, o emprego de Forças Especiais e grupos de paramilitares (Aguillar, 2019).

No âmbito das Nações Unidas, a Resolução 389 do CSNU e 31/53 da AGNU ratificaram o direito do povo timorense à autodeterminação e condenaram as ações da Indonésia (ONU, 1976a; ONU, 1976b). O povo maubere não manifestou e tampouco foi consultado sobre o seu direito de constituir um país independente ou de ser anexado à Indonésia.

Em novembro de 1978, cerca de 80% do efetivo da guerrilha já havia sido morto e restavam apenas 3 dos 50 membros do Comitê Central da FRETILIN, quando os

indonésios conquistaram o monte Matebian, considerado o último grande reduto da resistência timorense (Aguillar, 2019). As operações anti-subversão indonésias resultaram na destruição do armamento, na captura ou morte dos principais líderes do movimento e no sufocamento do apoio logístico. Aliado a isso, as desavenças internas entre as principais lideranças e a dificuldade de conseguir o apoio internacional à causa timorense foram as principais causas que contribuíram para a derrota da guerrilha. Somente em 1979, o Timor foi dado como pacificado pelas tropas indonésias, sendo mantidos cerca de 15 mil militares e mais de 8 mil policiais no Timor-Leste (Aguillar, 2019; Silva e Simião, 2007).

A segunda fase ocorreu entre 1980 e 1990 e foi caracterizada pelo enfraquecimento do movimento de resistência e o início da operação de pacificação do país pelos indonésios. Para isso, os indonésios buscaram isolar a guerrilha e impedir o apoio da população civil ao movimento liderado pela FRETILIN, por meio da criação de aldeias estratégicas, fortemente militarizadas, nos principais redutos da resistência, como em Ainaro, Manufahi e Viqueque (Timor-Leste, 2013 apud Aguillar, 2019).

Além disso, passaram a investir na infraestrutura política e econômica do país, construindo estradas, pontes, escolas, hospitais, prédios da administração pública e instalações de comunicações. Portugal havia deixado um legado de 2 hospitais e 14 centros médicos, além de 47 escolas primárias e 2 preparatórias. Com o investimento indonésio, foram construídos 11 hospitais, 332 centros médicos, 498 escolas primárias, 71 preparatórias e 19 secundárias (Almeida, 1999; Silva e Simião, 2007). Um dos grandes esforços desse período foi a tentativa de eliminação da língua portuguesa do território (Aguillar, 2019; Silva e Simião, 2007).

Em 1981, Xanana Gusmão foi escolhido como o líder das forças de resistência no encontro em Lacluta (Dunn, 1996). Em meados de 1988, a resistência passou por um reajuste estrutural com o foco na construção de uma unidade nacional, dissolvendo, então, quaisquer ideologias marxistas (AMRE, 2014 apud Aguillar, 2016).

As Nações Unidas continuaram a condenar a invasão indonésia, seja no âmbito da Assembleia Geral, por meio das Resoluções nº 37/30 e 1.514, da AGNU, seja na Comissão de Direitos Humanos da ONU. Em ambos os documentos o direito da autodeterminação do povo timorense foi reafirmado, bem como foram condenadas todas as ações que violassem os direitos humanos (ONU, 1960; ONU, 1982; AMRE, 1983 apud Aguillar, 2019).

Nesse período, a Igreja Católica teve uma participação essencial na questão timorense. Carlos Filipe Ximenes Belo foi nomeado pelo Vaticano para ser auxiliar do bispo D. Joaquim Ribeiro na Diocese de Dili. O jovem padre timorense utilizou-se dos canais de comunicação da igreja com o exterior para relatar e protestar os excessos cometidos pela Indonésia. Além disso, com a proibição do português, a diocese adotou o tétum como língua para a celebração das missas, o que resultou na expansão da igreja católica e na evolução da língua local que era somente falada e passou a ser escrita (Carey e Cox, 1995 apud Aguillar, 2019; Silva e Simião, 2007). No início da invasão, apenas um terço da população timorense se declarava católica. Em 1999, 90% se considerava cristão (Aguillar, 2019).

Outro fato importante desse período foi a criação da Universidade de Dili. A falta de legitimidade do governo indonésio inclinou os jovens ao apoio à resistência. A universidade contribuiu para a politização do segmento jovem da sociedade timorense e fomentou a criação de organizações anti-Indonésia, como a Organização da Juventude de Estudantes do Timor-Leste.

Em resumo, essa fase marcou a ocupação do território timorense. Houve uma intensa perseguição política àqueles que se opunham ao sistema político indonésio e grandes investimentos realizados em infraestrutura e em áreas essenciais, como saúde e educação. Um ponto que cabe destacar foi a inexistência da participação da população timorense nos processos decisórios da província, a exemplo do acordo realizado entre a Indonésia e a Austrália para a exploração de petróleo no Mar do Timor.

A terceira fase compreende o período entre o Massacre de Santa Cruz e o início da projeção internacional da causa timorense. Em 12 de novembro de 1991, durante uma procissão da Igreja Motael ao Cemitério de Santa Cruz, uma ação militar indonésia causou a morte de mais de duzentos timorenses. O Massacre de Santa Cruz marcou o início de uma fase de forte repressão contra os protestos (Gunn, 2007 apud Silva e Simião, 2007). Cinco jornalistas estrangeiros cobriram o massacre. Max Stahl gravou as cenas e Steve Cox as fotografou, conseguindo transmitir, pela rede BBC, os graves acontecimentos no Timor-Leste para o mundo (Felgueras e Martins, 2006).

Após isso, houve uma crescente pressão internacional para que a causa timorense fosse resolvida. O Secretário-Geral das Nações Unidas (SGNU) enviou Amos Wako da Comissão de Direitos Humanos ao Timor para averiguar a situação. A bandeira da

autodeterminação do povo timorense apenas ganhou relevância na comunidade internacional quando as cenas de abuso e os massacres que o povo maubere vinha sofrendo foram divulgadas na comunidade internacional (Pepe e Matias, 2006).

A dissolução da União Soviética e o fim da bipolaridade impactou diretamente no apoio norte-americano à Indonésia e na sua importância na luta contra a expansão do comunismo. E isso abriu espaço para o debate acerca da legitimidade da questão timorense e dos direitos humanos.

A partir de então, uma série de movimentos, em Timor e no exterior, trouxeram à tona a situação do povo maubere. Em 1992, foi criada em Haia a Plataforma Internacional de Juristas para contestar a anexação do Timor-Leste. A Comissão de Direitos Humanos da ONU adotou uma série de resoluções as quais recomendavam a apuração sobre a violação dos direitos da população timorense, conforme adotado na Resolução 1997/63 (ONU, 1997 apud Aguillar, 2019).

A resistência voltou a atuar, atacando postos das tropas indonésias, organizando protestos e invasões de embaixadas, inclusive em Jacarta. (Aguillar, 2019; Silva e Simião, 2007). Em 1996, o Bispo Ximenes Belo e José Ramos-Horta receberam o Prêmio Nobel da Paz em reconhecimento de sua liderança na busca pelo processo de paz na questão timorense.

A ONU passou a patrocinar iniciativas que buscassem uma solução para o impasse timorense, as quais fracassaram por diversos motivos, dentre eles a falta de um consenso entre as lideranças timorenses. Entre 1982 e 1998, diversas negociações foram realizadas. Entretanto, ressalta-se a aprovação da Carta Magna sobre Liberdade, Direitos, Deveres e Garantias para o Povo do Timor-Leste, assinada em 1998, por meio da qual Xanana Gusmão passa a ser considerado o líder de toda a resistência (Carrascalão, 2002).

A quarta e última fase da invasão indonésia ocorreu entre 1998 e 1999, sendo evidenciada pela queda do governo de Suharto e pelo início das negociações pela paz. Em 1998, o Timor recebeu um novo status de província, passando a ter uma autonomia limitada. Essa proposta agradava a Portugal e a Indonésia, entretanto, as lideranças timorenses a consideravam como uma situação transitória (Carrascalão, 2002).

A crise financeira, os protestos internos, a crescente pressão internacional e a nomeação de um Representante Especial do Secretário Geral das Nações Unidas para Timor-Leste intensificaram as negociações e o processo de paz. Os combates

entre as forças militares indonésias e as FALINTIL continuavam acontecendo e levaram à ONU, mais uma vez, a manifestar a sua preocupação com a escalada da violência.

Em 27 de janeiro de 1990, o presidente indonésio Habibie concordou em ouvir a vontade do povo timorense. Dessa forma, em 5 de maio de 1999, Indonésia e Portugal assinaram uma série de protocolos formais, estabelecendo o compromisso para a realização de um referendo popular em Timor-Leste, dando início a primeira missão de paz no Timor-Leste (Aguillar, 2019).

4.1 AS OPERAÇÕES DE PAZ NO TIMOR-LESTE

Assim, houve o envolvimento direto das Nações Unidas para a construção do Timor-Leste, a partir do desenvolvimento de seis missões de paz. A primeira desdobrada em 1999 e a última operação de paz se encerrou em 2012. Foram 13 anos de uma experiência única das Nações Unidas em gerir por completo todos os tipos de operações de paz.

4.1.1 A UNAMET

O embrião da UNAMET foram três acordos assinados entre Indonésia e Portugal, mediados pelas Nações Unidas, quanto à questão timorense no ano de 1999. Os documentos tratavam da responsabilidade dos países em conduzir, em um ambiente isento de violência e intimidação, uma consulta popular.

Esses documentos previam a transferência de autoridade do território timorense para a ONU, bem como admitiam a presença necessária dessa instituição enquanto fosse implementada a autonomia ou o processo de independência. Para isso, coube às Nações Unidas a responsabilidade de monitorar e verificar o cumprimento dos acordos, incluindo o monitoramento da elaboração de um código de conduta e a fiscalização das eleições para o Conselho Regional dos Representantes do Povo da Região Autônoma do Timor-Leste (ONU, 1999a).

Cabe ressaltar o aspecto levantado durante a entrevista com o Sr. Andrés del Castillo¹ o qual destacou a relevância do termo consulta popular ao invés de

¹ Andrés del Castillo foi Assessor-Chefe e Gerente do Projeto Eleitoral do Projeto das Nações Unidas no Timor-Leste, tendo participado de todos os processos eleitorais em solo timorense, desde a implantação até a sua consolidação, entre os anos de 1999 e 2018. Atuou ainda na coordenação dos processos eleitorais do Nepal, Sudão do Sul e Honduras. É mestre em Estudos de África e Ásia pela

referendo, uma vez que esta última traz implícita consequências jurídicas. A consulta popular era uma forma das Nações Unidas ouvir a vontade do povo timorense quanto à autodeterminação sem trazer possíveis imbróglios políticos e jurídicos, principalmente, junto à Indonésia e aos países doadores.

O planejamento inicial da UNAMET, em Nova Iorque, considerou que a missão teria uma capacidade dissuasória, a qual seria capaz de prevenir a escalada da violência e da crise humanitária em solo timorense. A falta de informações precisas do contexto social vivenciado pelo Timor-Leste prejudicou a consciência situacional dos planejadores da missão. As recomendações 1.1 e 1.3 do Relatório Brahimi visavam justamente evitar erros de avaliação de cenários como esse, por meio da mudança de mentalidade das Nações Unidas e no estabelecimento de missões de reconhecimento e de observação nas áreas potenciais de conflito.

A UNAMET foi estabelecida ainda no ambiente de discussões e de elaboração do Relatório Brahimi. Por esse motivo, não houve tempo hábil para a implementação desde o início tais recomendações nessa operação de paz. Supõe-se que se tivesse existido uma missão precursora, à época das resoluções que condenaram as ações da Indonésia, a consciência situacional acerca das condições de segurança do país estaria atualizada e o planejamento da missão poderia ter sido mais adequado às necessidades locais.

O cronograma inicial da Consulta Popular previa o início do desdobramento em 10 de maio de 1999 e a realização da consulta em 08 de agosto de 1999, a qual ocorreu somente em 30 de agosto. Seriam consideradas aptas a votar todas as pessoas com dezessete anos ou mais que tivessem nascido em solo timorense, bem como aqueles que nasceram fora do Timor-Leste, entretanto, fossem filhos de timorenses ou casados com uma pessoa incluída nas condições anteriores. Ressalta-se que a comprovação dessas condições deveria ser feita mediante a apresentação de um documento de identidade e um comprovante de capacidade eleitoral (ONU, 1999a).

A participação do povo timorense nas negociações acerca do seu processo de autodeterminação era indireta e pouco representativa. Ela se deu por meio de representantes portugueses e membros do Departamento de Assuntos Políticos da ONU que ouviam regularmente as lideranças timorenses nos assuntos que eram deliberados nas reuniões (Aguillar, 2019; Silva e Simião, 2007). Assim, percebe-se

que as decisões da UNAMET, embora tivessem a legitimidade objetiva consubstanciada pelas resoluções e normas legais, careciam do consentimento da população.

Os líderes timorenses temiam pela segurança do povo durante o processo consultivo. Esse temor se justificava devido ao incremento da atuação das milícias pró-indonésia nos distritos e nos partidos políticos, como o Aitarak, Besi Merah Putih e KMP (Head, 1999 apud Aguillar, 1999). A fim de tornar a atividade das milícias legítimas, o Estado indonésio as considerou como parte da estrutura de segurança estatal, apoiando-as no treinamento e na sustentação em suas bases militares (Biggs, 1999 apud Aguillar, 1999).

Para resolver esse impasse, Portugal sugeriu o estabelecimento de uma operação de paz precursora que garantisse as condições de segurança necessárias para a execução da consulta popular. Entretanto, a Indonésia se opôs, aceitando apenas a presença de policiais e observadores militares, mantendo a segurança do território sob controle do exército e das milícias indonésias.

Foi nesse contexto que, em 11 de junho de 1999, foi promulgada a Resolução nº 1.246 que autorizou o estabelecimento da *United Nations Assistance Mission on East Timor*. Inicialmente, a missão ficou sob a coordenação do DPA, pois não se previa o aumento da violência com a presença das Nações Unidas. Mais uma vez houve um erro de avaliação dos planejadores da missão que não se anteciparam às possíveis ações das milícias indonésias.

O objetivo precípua da UNAMET era conduzir a campanha de divulgação, o cadastro e o registro dos eleitores; coordenar a campanha política, a consulta popular propriamente dita e, por fim, apurar e divulgar os resultados (ONU, 1999b). Ao todo, a UNAMET foi composta por 667 membros, dos quais 242 eram membros da própria ONU, 274 policiais, 50 militares e 550 contratados locais (Aguillar, 2019).

Visando tornar o processo imparcial e legítimo, além da condução pelas autoridades internacionais, houve a constituição do Fórum para a Unidade, Democracia e Justiça e da Comissão para a Paz e a Estabilidade, os quais eram compostos por representantes dos grupos pró e contra a autonomia, de membros do governo local e das forças militares (ONU, 1999c). Foram estabelecidos, ainda, comitês regionais de campanha com representantes a favor e contra da autonomia, do Conselho Nacional da Resistência Timorense (CNRT), membros da polícia e chefes regionais.

A UNAMET enfrentou diversos óbices durante o cumprimento de sua missão. A composição dos internacionais demorou a ser desdobrada em solo timorense e, quando desdobrada, era composta por profissionais com qualidade e qualificações distintas.

Outro ponto a ser observado é que, mesmo quando os voluntários foram desdobrados, houve um lapso temporal para que estas pessoas se adaptassem ao ambiente e adquirissem consciência situacional para que começassem a sua atuação. Esse fato foi ressaltado durante a entrevista do Sr. Luis Bittencourt², o qual relatou a dificuldade em entender qual seria a sua missão e os obstáculos de comunicação existentes entre os diversos funcionários das Nações Unidas nas semanas iniciais dos trabalhos. Relatou também os diferentes níveis de comprometimento dos funcionários da ONU e isso impactava diretamente na qualidade dos serviços prestados.

Segundo as entrevistas do Sr. Andrés del Castillo, do Sr. Luis Bittencourt e do Sr. Hana Correia³, havia grande dificuldade em executar o cronograma da realização da consulta popular devido ao ambiente pouco seguro e ao temor da população ante as possíveis retaliações das milícias pró-Indonésia. Isso impactava tanto na confiança da população em comparecer ao local de votação e não sofrer nenhuma retaliação quanto na contratação de quadros timorenses para trabalharem em prol da missão. Esse fato é corroborado pelos ataques às pessoas a favor da independência, em especial as lideranças, os quais afetaram cerca de 60 mil pessoas que não participaram da consulta popular por estarem deslocadas (Timor-Leste, 2013; ONU, 2000 apud Aguillar, 2019).

O balanço das consequências foi um dos requisitos da legitimidade que dificultou a obtenção desta por parte da UNAMET. A população temia a violência e os danos colaterais caso tomassem alguma atitude contra o governo indonésio. Isso foi relatado nas entrevistas do Sr. Andrés del Castillo, do Sr. Luis Bittencourt e do Sr. Hana Correia.

² Luis Bittencourt foi Coordenador Regional das Nações Unidas para a realização da consulta popular no Timor-Leste, particularmente no distrito de Oecusse. Atualmente, é professor do Centro William J. Perry de Estudos de Defesa Hemisférica e professor visitante da Universidade de Georgetown. É doutor em Política Mundial pela Universidade Católica da América e mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília. É professor honoris causa do Colégio Interamericano de Defesa e membro do Conselho Consultivo do Instituto Brasil – Woodrow Wilson International Center for Scholars.

³ Hana Correia é major das Forças de Defesa de Timor-Leste. Fez o Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais no Exército Brasileiro. Atuou como membro da Organização da Juventude de Estudantes do Timor-Leste em apoio às FALINTIL.

O aumento das ações da milícia no decorrer da UNAMET expôs a fragilidade da situação timorense. Incidentes sobre as instalações da própria ONU e do CNRT, assassinatos, sequestros, bloqueios ilegais foram ganhando intensidade conforme se aproximava a data da consulta popular. O ataque das milícias aos postos das Nações Unidas em Maliana e em Viqueque e ao comboio de ajuda humanitária em Liquiçá são exemplos dessa escalada da crise (Aguillar, 2019; Silva e Simião, 2007).

No cômputo geral, cerca de 447 mil pessoas foram registradas e 850 locais de votação instalados (ONU, 1999d). O comparecimento da população foi de cerca de 98,6% dos eleitores (Timor-Leste, 2013). Em 3 de setembro, 344.580 eleitores (78,5%) votaram contra a autonomia (ONU, 1999e), ou seja, pelo início do processo de independência.

A lisura e a legitimidade do processo eram pontos cruciais a serem conquistados. Segundo o Sr. Luis Bittencourt, para conseguir esse feito foi necessário envolver no processo da consulta popular as principais autoridades locais, dentre elas, os membros da igreja católica presentes em Oecusse, o chefe de polícia e o comandante das forças militares locais. Isso fortaleceu o processo, garantiu isonomia e resultou em uma consulta popular sem qualquer contestação das partes interessadas.

Isso refletiu uma importante influência das recomendações do Relatório Brahimi. A recomendação 1.9 previa ações e a condução dos mandatos de modo imparcial e não neutro, garantindo o convencionado nos acordos de paz e a legitimidade das ações das Nações Unidas, perante a sociedade internacional, às partes envolvidas e à população local. O envolvimento da sociedade local nas ações e nas decisões durante a UNAMET mostram a mudança de postura das Nações Unidas de neutra para imparcial na condução de suas atividades.

Além disso, contribuiu para a legitimidade e, conseqüentemente, aceitação do processo eleitoral. Dessa forma, os requisitos formais previstos pelo ordenamento legal foram cumpridos, mas, mais do que isso, também aqueles necessários para adquirir o consentimento da população durante o processo eleitoral.

O resultado da consulta popular trouxe consigo uma onda de violência por parte das milícias pró-Indonésia. Na capital Dili, cerca de 75% dos estabelecimentos comerciais haviam sido danificados, 50% das casas destruídas e 12 mil linhas de comunicação foram avariadas. A sede da UNAMET era alvo de tiros e, por questões de segurança, as instalações das Nações Unidas foram evacuadas (Aguillar, 2019; Silva e Simião, 2007).

A crise de violência foi causada por uma reação descontrolada por parte das milícias a favor da autonomia que culminou com o deslocamento de 75% da população e com a destruição de quase todas as infraestruturas locais (Hamutuk, 2007 apud Silva e Simião, 2007) Além disso, a Comissão de Acolhimento, Verdade e Reconciliação publicou que, em 1999, 82,4% dos assassinatos e desaparecimentos estavam relacionados à milícia (Timor-Leste, 2013).

Esses atentados contra os direitos humanos aliado ao ambiente internacional influenciado pelos acontecimentos nos Balcãs promoveu um ambiente propício para que a Indonésia aceitasse as negociações e para que se criasse uma força internacional para restabelecer o ambiente seguro. Dessa forma, uma força militar estrangeira foi designada para restabelecer a ordem, proteger a população e implementar o resultado do referendo do dia 30 de agosto.

4.1.2 A INTERFET

A *International Force for East Timor* foi estabelecida com o intuito de restaurar a paz no Timor-Leste, bem como fornecer condições de segurança para que os funcionários da UNAMET pudessem realizar o seu trabalho. As influências acerca do desdobramento da INTERFET, desde o conteúdo do mandato até o desdobramento das tropas, apresentam traços do Relatório Brahimi.

Foi estabelecido um mandato específico com regras de engajamento claras e particulares para combater as milícias, inclusive prevendo o uso da força em situações de autodefesa e para proteção de civis (UN, 1999f). A coalizão internacional foi liderada pela Austrália e contou com o suporte de 22 países, chegando ao total de cerca de 11 mil militares (ICG, 2008; Ryan, 2000 apud Aguillar, 2019). Esse fato demonstra a influência das Recomendações 1.8 e 1.9 do Relatório Brahimi, dotando as tropas de regras de engajamento oportunas e robustas para que previam o uso da força em ações imparciais.

Somente após o comprometimento dos países em fornecer tropas e o consentimento da Indonésia em receber tropas estrangeiras em seu território, o CSNU promulgou a Resolução nº 1.264, de 15 de setembro de 1999 (ONU, 1999f). Nesse ponto em questão, observa-se a influência da Recomendação 1.10, a qual previa a confirmação dos países doadores na cessão de tropas antes da decisão do CSNU e a atribuição da cadeia de comando das tropas que, no caso em tela, ficou a cargo dos australianos.

A composição e a missão da INTERFET também foram planejadas sob a ótica das recomendações do Relatório Brahimi. O caráter multidimensional em que foi montada a missão pelos Estados-membros, com diversos especialistas, deu origem posteriormente às *Integrated Mission Task Forces* (Recomendações 2.6 e 3.10).

As responsabilidades entre os entes civis e militares foram compartilhadas desde a concepção da operação, a exemplo das agências ACNUR, UNICEF e da própria INTERFET na proteção dos refugiados e deslocados. Conforme aponta Ryan (2000 apud AGUILLAR, 1999), o controle da capital Dili foi obtido no final de setembro e, em 22 de outubro, o território todo do Timor foi considerado efetivamente seguro. A partir desse momento, o componente militar passou a atuar em prol do apoio ao componente civil nas operações de ajuda humanitária.

Percebe-se, mais uma vez, que o supracitado relatório influenciou a concepção e a condução da INTERFET. Identificada a incapacidade das Nações Unidas em desdobrar, a curto prazo, uma força internacional, houve o encorajamento dos Estados-membros a agirem e a contribuírem efetivamente na solução da questão timorense no menor tempo possível (Recomendação 1.2).

Entretanto, a dependência da vontade política dos membros do CSNU, do orçamento e dos efetivos dos países doadores e a falta de um planejamento logístico atrasou o envio da INTERFET, ocasionando a chegada do componente militar somente quando a crise já estava instalada. Isso deixou a população desprotegida e a infraestrutura das cidades gravemente comprometida. Outro ponto que atrasou a chegada da INTERFET foi a espera pelo concorde da Indonésia em receber uma força internacional em seu país, relativizando a sua soberania.

Com o desdobramento da missão militar, houve uma disputa no processo de planejamento entre o DPA e o DPKO, uma vez que o primeiro conduziu a consulta popular e o segundo era responsável pelo desdobramento do efetivo militar. A responsabilidade pelo orçamento e planejamento da missão foi alvo das observações do Relatório Brahimi, haja vista que as elas indicavam para a reestruturação desse órgão no sentido de dotá-lo de capacidade de planejar e conduzir as operações de campo (Recomendações 3.1, 3.2 e 3.3). E isso ficou representado a partir da determinação do SGNU de manter o DPKO no comando da operação (Suhrke, 2001).

Controlada a situação no país timorense, a Indonésia reconheceu o resultado da consulta popular e, em seguida, as Nações Unidas deram início ao processo de independência assumindo o controle transitório do país.

4.1.3 A UNTAET

Os debates sobre as capacidades da ONU após os fracassos na Somália, Bósnia e Ruanda se concentraram em transformar a missão de paz do Timor-Leste em um case de sucesso para compensar os fracassos anteriores. Segundo Suhrke (2001), essa nova missão contou com todos os ingredientes para a execução de uma operação bem-sucedida.

A percepção das grandes potências sobre a questão timorense era diferente da adotada nos fóruns internacionais do problema do Kosovo. No Timor-Leste, não houve a instalação de um Tribunal Internacional, tampouco utilizou-se do conceito de “intervenção humanitária”, como ocorreu nos Balcãs. Isso se deve ao apoio que o governo indonésio tinha de países membros do CSNU, como os Estados Unidos. Por isso, a missão só ocorreu após o aceite do governo da Indonésia e depois de um consenso coletivo do Conselho de Segurança sobre o caso timorense.

De forma inédita, a ONU assumiu o controle total do país, sem se subordinar a um governo, conforme estabelecido pela Resolução nº 1.272, de 25 de outubro de 1999 (ONU, 1999g). O objetivo geral da UNTAET era reconstruir o Estado timorense. De forma específica, caberia à ONU instituir uma administração estatal bem-sucedida; assistir ao desenvolvimento dos serviços essenciais, como saúde e educação; gerir a assistência humanitária; cooperar com a construção de um governo autônomo; e apoiar na implementação de medidas de desenvolvimento sustentável (ONU, 1999g).

Coube ao Secretário-Geral, por meio de seu Representante, e ao CSNU a coordenação da operação de paz e o alinhamento dos objetivos estratégicos e políticos da missão, o que reflete a influência da Recomendação 1.12 do Relatório Brahimi, assim como da Recomendação 1.7. Esta previa a adoção de um perfil multifuncional considerado essencial para a solução dos problemas emergenciais e imediatos, gerados pela violência e pela destruição das estruturas de Estado. Isso ficou evidenciado no emprego do componente militar para garantir a segurança física da população e dos funcionários das Nações Unidas, bem como no uso das diversas agências, como a ACNUR, para resolver os problemas circunstanciais que envolviam a questão timorense.

Para a executar a administração transitória do Estado timorense, as Nações Unidas se apoiaram em três pilares: o militar, ao qual caberia a manutenção da ordem pública e da paz social; o governo, que seria responsável por preparar o Estado para tornar-se autônomo, por meio da coordenação os programas de reconstrução das

instituições; e o humanitário, que visava sistematizar as operações de ajuda humanitária (Aguillar, 2019).

A missão contou com um orçamento inicial de US\$ 458 milhões por ano (ONU, 1999h). A gestão dos recursos era feita por meio de seis fundos principais: Fundo Consolidado para o Timor-Leste, Fundo Fiduciário para o Timor-Leste, Fundo Regular da UNTAET, Fundo de Taxas da ONU, Apelo Consolidado Interinstitucional e o Fundo Bilateral-Multilateral (Faria, 2011; Hamutuk, 2007 apud Silva e Simião, 2007).

A UNTAET foi planejada em Nova Iorque pelo DPKO. Não havia um grupo formal estruturado responsável pelo planejamento estratégico do Timor-Leste, tampouco havia uma equipe precursora. Também não existia qualquer experiência anterior de construção de um Estado totalmente por parte da ONU. Uma evolução da UNTAET foi a sua estrutura de planejamento e coordenação estar sob a égide do DPKO e não do DPA, conforme previsto na Recomendação 3.1.

A missão de paz no Timor Leste foi desenhada com os prevendo recursos, ações e pessoal comuns a todas as missões de paz. Com isso, deu-se pouca importância aos especialistas locais, bem como deu-se pouca voz às instituições locais, como a igreja católica, o CNRT e as lideranças locais (Suhrke, 2001; Hamutuk, 2007 apud Silva e Simião, 2007).

Somente no decorrer da UNTAET é que foram formadas as equipes de especialistas para se pensar no Timor a longo prazo, como previa a Recomendação 2.6. Assim como a UNAMET, a UNTAET foi planejada antes da promulgação do Relatório Brahimi. Nem todas as recomendações tiveram tempo hábil de serem implementadas antes do início da missão, sendo a maioria delas implementadas no transcorrer da Administração Transitória.

Os principais projetos coordenados pela UNTAET se concentraram na construção das estruturas essenciais que possibilitassem a autonomia do Estado timorense após a saída do governo provisório. A reconstrução de mais de 40 prédios públicos, a recuperação do aeroporto e do porto de Dili, restauração das principais estradas e da linha de comunicação marítima com o enclave de Oecusse, reabilitação de 30 estações de energia e das estações de distribuição e tratamento de água nos 13 distritos (Silva e Simião, 2007; Faria, 2011; Aguillar, 2019).

Observa-se, dessa forma, a influência da Recomendação 1.4 do Relatório Brahimi na estratégia do Administrador Transitório em desenvolver projetos de impacto, logo

no primeiro ano de missão. Além disso, procurou sistematizar áreas essenciais ao funcionamento do Estado, como a legislativa, a econômica e a jurídica.

A recomendação 1.13 buscava melhorar a comunicação das Nações Unidas. Isso envolvia os procedimentos desde a coleta até a difusão das informações. A criação do Escritório de Comunicação e Informação, influência dessa recomendação, possibilitou a divulgação dos resultados dos projetos desenvolvidos no Timor-Leste e de informações do trabalho da missão de paz, a fim de angariar a confiança da população sobre o sucesso da missão.

Na área legislativa, dentre os feitos pela UNTAET, está a organização e a condução, por meio de uma Comissão Eleitoral Independente, de uma eleição livre de uma Assembleia Constituinte. Esse passo foi fundamental para fortalecer a construção legítima do Estado timorense, uma vez que incluiu o registro de cerca de 738 mil timorenses e abrangeu aproximadamente 93% do território (ONU, 2001 apud Aguillar, 2019). Além de elaborar a Constituição do país, essa comissão deveria instituir as bases para os novos processos eleitorais e os passos para a transição da governança do país. Desse modo, em 30 de agosto de 2001, foram eleitos 88 membros, com mais de 91% dos eleitores timorenses participando diretamente do processo (AMRE, 2001 apud Aguillar, 2019; ONU, 2001).

A participação de grande parte da população considerada apta a votar (91%) e o baixo grau de votos brancos e nulos (cerca de 5,4%) representam a confiança do povo maubere no processo eleitoral conduzido pela Nações Unidas (AMRE, 2001 apud Aguillar, 2019). Ainda, mais de 40 países representados por aproximadamente 420 observadores internacionais acompanharam a votação, o que ratificou a confiabilidade, a imparcialidade e a legitimidade do processo perante a comunidade internacional.

Conforme as entrevistas do Sr. Andrés del Castillo e do Sr. Luis Bittencourt, essa grande adesão ao processo eleitoral foi resultado de um grande esforço das Nações Unidas que contemplou uma campanha informacional, o registro e o cadastro dos eleitores e a condução das eleições de forma transparente e imparcial. A divulgação das informações foi fruto de um grande esforço da ONU e englobou emissoras de rádio e de televisão, jornais e reuniões nos sulcos e distritos.

A Recomendação 3.12 previa a criação de uma unidade piloto, com orçamento regular, para gerir processos específicos, dentre eles o eleitoral. Os processos eleitorais no Timor-Leste foram conduzidos por equipes de especialistas

internacionais que, embora ainda sem orçamento permanente, conduziram todas as eleições até a última operação de paz em 2008. Segundo a entrevista do Sr. Andrés del Castillo, que participou de todas essas atividades, a questão eleitoral era considerada pelas Nações Unidas um ponto forte a favor da legitimidade, pois conduzia os processos de forma ampla, inclusiva e democrática.

Outros dois feitos relevantes conduzidos pela UNTAET foram a promulgação da constituição em 22 de março de 2002 e a coordenação das eleições presidenciais do Segundo Governo Transitório. Este era composto por timorenses e elegeu Xanana Gusmão como primeiro presidente em 14 de abril de 2002 (ONU, 2002 apud AGUILLAR, 2019; UNMISSET, 2004). A materialização desses dois eventos, coordenados pela UNTAET, configurou um passo importante para o estabelecimento das bases democráticas do Estado timorense.

A realização de audiências públicas com o intuito incluir o povo no diálogo durante a elaboração da constituição foi importante para legitimar o processo constituinte junto à sociedade timorense. A legitimidade subjetiva, representada pelo consentimento da população durante a construção do principal instrumento normativo do país, foi um elemento essencial para o estabelecimento da democracia timorense. Somada aos aspectos formais e processuais da legitimidade objetiva, a vontade do povo se fez expressa na carta magna do país e assegurou a construção de um país democrático.

O sistema jurídico foi totalmente recriado pela UNTAET. À época da dominação indonésia, entre 1975 e 1999, os timorenses não podiam exercer funções jurídicas, pois essas eram exclusivas de indonésios. Esse fato criou uma lacuna no sistema jurídico timorense, pois inexistiam profissionais locais qualificados e o *know-how* das do funcionamento das instituições foi perdido.

Diante disso, o Administrador Transitório adotou, inicialmente, a legislação indonésia como base, optando por manter parte do sistema judicial e legal existente e alterando as matérias que não estavam em consonância com o Direito Internacional e os Direitos Humanos. Essa decisão foi motivada para evitar um colapso social no país que, de uma hora para outra, mudaria completamente seu ordenamento jurídico.

A fim de restabelecer o sistema de justiça do país, houve a criação das instituições essenciais ao funcionamento do aparato jurídico, como o Tribunal de Recursos, os Tribunais Distritais e o Ministério Público (UNTAET, 2000b; UNTAET, 2000d; Silva e Simião, 2007). Além disso, houve o desenvolvimento do Programa de Apoio ao Sistema Jurídico para auxiliar a formação dos recursos humanos e a preparação dos

procedimentos em tribunais e técnicas forenses. No término do primeiro mandato da UNTAET, havia 22 juízes timorenses treinados, nove procuradores em treinamento, nove defensores públicos e 35 analistas judiciários (Aguillar, 2019; Silva e Simião, 2007).

Esse programa foi uma iniciativa que contribuiu para a “timorização”. Essa estratégia de inclusão dos timorenses no processo decisório, propiciou a formação e a capacitação dos cidadãos mauberes para o exercício das funções jurídicas. No entanto, houve controvérsias sobre a qualidade da formação devido à precariedade de seleção das Nações Unidas e à recusa dos timorenses em cooperar com os assessores internacionais (IFP, 2009 apud Aguillar, 2019; Silva e Simião, 2007).

Na área econômica, a UNTAET implementou diversos projetos que estabeleceram bases sólidas para o futuro do país. Houve a melhoria dos serviços públicos básicos, como saúde, educação e infraestrutura. Um dos pontos mais relevantes foi a questão referente à exploração de gás e petróleo no Mar do Timor. O Administrador Transitório assinou um novo acordo com a Austrália atendendo aos anseios das lideranças políticas do Timor-Leste e garantindo uma receita de cerca de 7 bilhões de dólares durante vinte anos de exploração (AMRE, 2001 apud Aguillar, 2019).

Outros projetos importantes contemplaram a instituição das Autoridades Fiscal e Bancária, sistematizando o sistema financeiro do país (ONU, 2000c). A criação do Projeto de Pequenas Empresas e os projetos desenvolvidos no setor agropecuário como a recomposição de grande parte das áreas cultiváveis do país e a vacinação dos rebanhos de bovinos e bubalinos contribuíram para o desenvolvimento econômico de grande parcela da população.

No campo humanitário, a assistência emergencial foi o grande foco das ações iniciais. Foram estabelecidos mais de 245 projetos de emergência, com o destaque para o Programa Mundial de Alimentos e a distribuição de mais de 16 mil toneladas de alimentos, além do repatriamento de cerca de 200 mil refugiados (Silva e Simião, 2007; Aguillar, 2019).

Uma atenção especial aos Direitos Humanos ao estabelecer uma unidade vocacionada para esses assuntos, como garantir o retorno seguro dos refugiados e os direitos das mulheres. Em 2002, a UNTAET já havia coordenado a ajuda a mais de 200 mil timorenses (AMRE, 2002 apud Aguillar, 2019).

Nesse ponto, observa-se a influência da Recomendação 1.5, na procura pela sistematização da doutrina e do entendimento sobre o arcabouço jurídico e os direitos

humanos com a criação de uma unidade de especialistas. Foi implementada a primeira Unidade de Assuntos de Gênero em uma missão de paz em prol de uma maior conscientização da necessidade de respeito e igualdade entre as pessoas. Além disso, foi instalada a Comissão de Acolhimento da Verdade e Reconciliação, em 2002, para apurar as possíveis violações aos direitos humanos cometidas durante o período de dominação indonésio (Timor Leste, 2013; Silva e Simião, 2007).

As áreas de educação e de saúde praticamente inexistiam quando a ONU assumiu o controle do país. Cerca de 90% da infraestrutura educacional havia sido destruída, aproximadamente 42% das unidades apresentavam-se inoperantes e havia uma grande carência de profissionais, pois a maioria era originário da Indonésia e tinha retornado ao país (UNMISSET, 2004. Timor Leste, 2005).

O Programa de Emergência de Reabilitação Escolar colocou em funcionamento 504 escolas e atendeu cerca de 240 mil crianças e jovens timorenses em idade escolar (World Bank, 2002). Já o Programa de Reabilitação e Desenvolvimento do Setor da Saúde restabeleceu 6 hospitais, 64 centros de saúde comunitários, 88 postos avançados de saúde e 177 clínicas móveis (World Bank, 2002). Além de criar a Autoridade Interina de Saúde no Timor-Leste, composta por 16 timorenses e assessores internacionais, para elaborar políticas públicas sobre a questão sanitária no país maubere (UNMISSET, 2004).

Outra grande preocupação humanitária da UNTAET era o desemprego que atingia aproximadamente 80% da população economicamente ativa do país (The Far, 2003 apud Aguillar, 2019). Visando solucionar essa questão, a ONU coordenou a criação, em um primeiro momento, de cerca de 7 mil empregos, chegando a 11 mil no primeiro semestre de 2000 (Valdivieso et. al, 2000).

Os Programas desenvolvidos buscaram ouvir as comunidades quanto ao melhor emprego dos recursos e ao desenvolvimento de projetos, como pôde ser observado no Programa de Fortalecimento Comunitário, em que os 21,5 milhões de dólares destinados ao programa seriam decididos obedecendo as vontades locais (World Bank, 2000 apud Aguillar, 2019). Dessa forma, houve o aumento da participação e do consentimento da população nos projetos de construção do país.

No campo militar, a INTERFET se ocupou de grande parte das demandas iniciais para o estabelecimento das condições de segurança mínimas para que a UNTAET pudesse realizar o seu trabalho. O estabelecimento da lei e da ordem eram essenciais para que as Nações Unidas pudessem realizar o seu trabalho.

Um dos principais projetos foi a organização da Polícia Nacional do Timor-Leste (PNTL) e das Forças de Defesa do Timor-Leste para salvaguardar o território, a população e exercer a função de polícia judiciária no país. Para isso, houve uma intensificação contra a atuação das milícias, as quais encerraram as suas atividades em 1º de abril de 2001 (ONU, 2000 apud Aguillar, 2019).

As FDTL foram organizadas a partir da estrutura de recursos humanos já existente das FALINTIL, desmobilizando e incorporando os ex-guerrilheiros às recém-criadas Forças Armadas. A execução de estratégias de desarmamento, desmobilização e reintegração era parte da Recomendação 1.6 do Relatório Brahimi que foram postas em prática na formação das FDTL. Além disso, a incorporação dos membros das FALINTIL às Forças de Defesa impactou na legitimidade da instituição recém-criada, uma vez que os ex-combatentes eram considerados heróis da nação e haviam se oferecido para serem o núcleo do novo Exército (ICG, 2008).

Quanto à segurança interna, a atuação de grupos criminosos, denominados pela ONU de *Issue Motivated Group*, era uma das prioridades das forças de segurança (Gordon, 2008). Cabe ressaltar a atuação dos observadores militares junto às FALINTIL a fim de garantir a imparcialidade das ações. Essa informação é corroborada pelas entrevistas do Sr. Luciano da Silva Colares⁴, do Sr. José Luiz Reali⁵ e do Sr. Hana Correia, os quais ressaltaram a atuação desses militares como solucionadores de diversos problemas, desde questões familiares até ilícitos fronteiriços.

Uma operação de paz, particularmente quando envolve uma intervenção e a imposição de um governo transitório, não privilegia o ambiente democrático (Faria, 2011). Esse fato acentua as críticas às operações de paz, uma vez que evidencia a falta de representatividade da população local no processo decisório. Isto implica diretamente na legitimidade subjetiva da missão e, conseqüentemente, no sucesso a longo prazo das medidas implementadas.

No caso timorense, inicialmente, houve pouca participação do povo maubere. Um exemplo foi a quase inexistente consulta às lideranças locais pela Missão de

⁴ Luciano Silva Colares é Coronel do Exército Brasileiro e Doutor em Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2018). Participou da Missão de Paz da ONU no Timor Leste (UNTAET/UNMISSET) no ano de 2002.

⁵ José Luiz Reali é advogado e assessor jurídico do Ministério da Administração Estatal no Timor-Leste. Participou como oficial R2 da UNTIL e reside em solo timorense desde o ano de 2009.

Avaliação Conjunta no Timor-Leste, realizada pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional, em 1999, cujo objetivo era levantar a real situação e os processos necessários para a reconstrução do país (Hamutuk, 2007 apud Silva e Simião, 2007).

Ciente da necessidade do envolvimento da população local para legitimar a UNTAET, o Representante Especial do Secretário Geral, Sérgio Vieira de Mello, adotou estratégias para envolver os timorenses no processo decisório e assumir o controle dos serviços do país o mais rápido possível. Essas ações ficaram conhecidas pelo termo “timorização”. (Marcovitch, 2004 apud Aguillar, 2019).

A parte subjetiva de seu conceito de legitimidade passou a ser privilegiada nessa etapa do processo. O primeiro mecanismo formal para isso foi a criação do Conselho Consultivo Nacional (CCN), o qual era composto por quinze membros e previa a participação dos timorenses nas decisões políticas relativas à condução do país durante o período de transição, dentre eles representantes do Conselho Nacional da Resistência Timorense, Forças do Povo Timorense e do Partido Nacionalista Timorense (ONU, 1999).

As intenções iniciais de aumentar a participação dos timorenses por meio da “timorização” foram alvo de críticas. Butler (2012) e Aguillar (2019) criticam o modelo adotado, pois não havia representatividade nos membros escolhidos haja vista que não eram eleitos pelo povo maubere. Ademais, o processo da “timorização” foi iniciado tardiamente e não contou com o comprometimento das lideranças locais. Visando melhorar essa estratégia, em 2000, houve a criação do Conselho Nacional (CN), precursor do Parlamento com 36 membros representantes da sociedade civil e dos partidos políticos, do *East Timor Transitory Administration (ETTA)* e do Governo Transitório de Timor-Leste (GTTL), estrutura responsável pela transição da administração do país aos timorenses (ONU, 2000e; UNMISSET, 2004).

Outra iniciativa para melhorar a questão subjetiva da legitimidade foi a criação dos comitês setoriais junto à população local. Essa ação aproximava os assessores internacionais da população maubere e, por meio dessa troca de informações, coordenava a aplicação dos recursos de doações internacionais de acordo com as reais necessidades do povo timorense (ONU, 1999i).

O Departamento de Serviço Público, o Escritório de Administração Territorial e os Conselhos de Desenvolvimento de Sucos e dos Postos Administrativos eram peças fundamentais para a “timorização”. O primeiro era o órgão consultivo do Administrador

Transitório e responsável pelo recrutamento, seleção e designação dos funcionários locais durante o período da UNTAET (ONU, 2000f). Por meio desse departamento que os timorenses ocupavam as principais funções para garantir o funcionamento do Estado. Já os demais, auxiliavam os líderes locais nas tomadas de decisão quanto aos assuntos locais, à alocação de recursos e ao planejamento de atividades de interesse para o desenvolvimento das vilas. (ONU, 2000g).

Os Conselhos foram essenciais para a “timorização” e para a legitimidade da UNTAET (ONU, 2000g). A participação das lideranças locais no ciclo decisório da Administração Transitória fomentou a substituição das consultas formais por reuniões periodicamente organizadas, reunindo representantes e lideranças locais, aumentando, dessa forma, a participação dos timorenses nas decisões (UNMISSET, 2004)

A timorização enfrentou alguns óbices para a sua implementação. Um deles foi a desconfiança dos funcionários das Nações Unidas quanto à capacidade do CNRT em gerir o recrutamento de pessoal de forma impessoal. Outro foi a dificuldade de se estabelecer um padrão mínimo de responsabilidade desses funcionários perante a população, haja vista que prestavam contas à ONU e não à sociedade local (Faria, 2011; Suhrke, 2001).

As dificuldades não eram somente no quadro de funcionários das Nações Unidas. A disputa de interesses e a divisão interna do CNRT, a falta de profissionais qualificados para exercerem as funções de chefia e a insipiência política do país tornavam ainda mais complexa a missão da administração transitória (AMRE, 2001 apud Aguillar, 2019).

Nesse contexto, diversos projetos foram implementados pela UNTAET para o aprimoramento dos recursos humanos no país, dentre eles o Programa de Desenvolvimento de Capacidade de Gerência de Recursos Humanos nos Serviços Cívicos e o Programa de Atividades de Apoio de Cooperação Técnica entre Países Desenvolvidos para o Timor (UNDP, 2002 apud Aguillar, 2019). Um exemplo bem-sucedido foi a criação do Departamento Central de Serviços Administrativos que, inicialmente, era todo ocupado por internacionais e, em maio de 2002, já contava com 47 funcionários mauberes treinados e aptos a conduzirem as ações do departamento (UNMISSET, 2004). Em julho de 2001, os timorenses já participavam ativamente da administração pública do país. Entretanto, ainda havia uma dependência da presença

de profissionais estrangeiros, principalmente àqueles ligados às áreas financeira, jurídica e cargos de direção (AMRE, 2001 apud Aguillar, 2019).

Nas entrevistas do Sr. Andrés del Castillo e do Sr. Luciano Silva Colares mesmo com a diáspora dos timorenses que residiam no exterior, principalmente em Portugal e em Moçambique, não havia quadros suficientes e tecnicamente qualificados para exercerem as funções de governança do país. Esse fato é corroborado por Quintaneiro (2007 apud Silva e Simião, 2007), Faria (2011), Hamutuk (2007 apud Aguillar, 2019) e Suhrke (2001) que indicam que quase a totalidade dos cargos decisórios de primeiro e segundo escalão eram ocupados por funcionários internacionais, em que pese ter havido um recrutamento acelerado para os cargos de nível mais baixo e, em 2001, apenas sete ministros e alguns chefes de distritos eram timorenses.

O término da UNTAET suscitou discussões acerca da capacidade do país timorense em continuar conduzindo as ações de assistência humanitária e os programas de desenvolvimento das suas próprias instituições. Essas questões possuíam relação direta com o orçamento destinado para a operação, uma vez que a fase de manutenção da paz, mantida por recursos obrigatórios, estaria ultrapassada e seriam necessários projetos de construção da paz em um ambiente pós-conflito, financiada por fundos voluntários. O SGNU entendia que para a continuidade do projeto timorense ter êxito seria necessária uma transição estável e segura, com uma fonte confiável e previsível de financiamento. (AMRE, 2001 apud Aguillar, 2019).

A redução do efetivo da UNTAET começou de forma gradual em 1º de julho de 2001 (Faria, 2011). A festa de independência, no dia 19 de maio de 2002, contou com a participação de mais de 120 mil pessoas e representantes de 84 países. À meia-noite, a bandeira nacional do Timor-Leste foi hasteada, encerrando o mandato do Administrador Transitório e passando o país às mãos do povo timorense.

4.1.4 A UNMISSET

A *United Nations Mission on Support in East Timor* iniciou em 20 de maio de 2002, após a promulgação da Resolução 1.410. Tinha como objetivo fortalecer as instituições e capacitar os recursos humanos, por um período inicial de doze meses (ONU, 2002b).

Dentre os objetivos específicos, cabia a missão manter a assistência às instituições essenciais ao funcionamento do Estado timorense, prover a aplicação da lei e o

desenvolvimento da polícia e contribuir para a estabilidade interna e externa do país (ONU, 2002b). Para isso, foi concebido um orçamento inicial de 565,5 milhões de dólares e um efetivo de cinco mil funcionários, dentre observadores, policiais e civis (Aguillar, 2019).

A UNMISSET buscou desenvolver três programas principais para atingir os objetivos supracitados: Estabilidade, Democracia e Justiça; Segurança Pública e Aplicação da Lei; e Controle das Fronteiras e Segurança Externa (ONU, 2002a). Além disso, criou o *Civil Support Group (CSG)* para prover assistência às estruturas administrativas consideradas essenciais (UNMISSET, 2004). O CSG foi considerado uma evolução das Nações Unidas em termos de construção da paz em cenários de pós-conflito. Foi um projeto piloto que buscou continuar o desenvolvimento das instituições de Estado timorenses e mitigar as possíveis causas de instabilidade institucional.

O CSG era composto por 100 assessores, divididos em quatro grandes áreas: serviços financeiros e centrais, sistemas internos, serviços essenciais e sistemas legais e de justiça (UNMISSET, 2004). Observa-se a influência das Recomendações 1.1 e 3.7 do Relatório Brahimi, a partir de uma busca pela mudança de mentalidade e de estrutura das Nações Unidas para racionalizar as tarefas e os departamentos responsáveis pelas operações de paz. A criação do CSG visava solucionar o problema da continuidade dos projetos desenvolvidos durante a fase de manutenção da paz, mantendo o assessoramento direto e a supervisão dos objetivos estratégicos traçados para a missão.

A UNMISSET deu continuidade ao processo de “timorização”, por meio de estruturas como a Unidade de Coordenação de Desenvolvimento de Capacidade. Os programas de capacitação buscaram desenvolver os recursos humanos individualmente e institucionalmente, os sistemas e os processos de cada instituição e os comportamentos coletivos. Para isso, atuou na capacitação de quadros timorenses em cursos profissionalizantes em áreas como tecnologia da informação, computação, administração, desenvolvimento de pequenas empresas, entre outros. A intenção era capacitar os timorenses a ocuparem as vagas dos assessores internacionais e a participar em melhores condições do processo decisório do país (UNMISSET, 2004).

Uma crítica a esse processo foi o pouco tempo de permanência dos assessores internacionais (Hamutuk, 2007 apud Silva e Simião, 2007). A cultura timorense exige um tempo de convivência para o estabelecimento de laços de confiança. Durante a

operação, quando isso era estabelecido, os quadros internacionais já estavam em final de contrato.

Outra iniciativa a favor da “timorização” foi a promulgação do Decreto-Lei nº 5/2004 que reconheceu a importância dos líderes e das estruturas locais na organização da sociedade. Esse documento organizou e sistematizou a nível de vila a estrutura de governo formal. Ainda, oficializou a função dos chefes de suco e dos distritos, dando a essas lideranças voz oficial na formulação de políticas públicas e na solução de pequenos conflitos (Timor-Leste, 2004a; UNMISSET, 2004).

A UNMISSET, diferentemente da UNTAET, enfrentou a dificuldade da condução de um país pós-crise. O orçamento para as Operações de Paz de 650 milhões de dólares diminuiu para 90 milhões de dólares, no primeiro ano pós-independência e dependia de ajuda externa para manter os projetos em desenvolvimento (World Bank, 2004; UNMISSET, 2004; Hasegawa, 2004). A construção do Estado timorense no pós-conflito demonstrou que os projetos exigem tempo de maturação, além de recursos regulares e previsíveis.

O baixo e incipiente desenvolvimento econômico aliado era uma preocupação constante da UNMISSET (AMRE, 2003 apud Aguillar, 2019). Cerca de 75% dos timorenses ainda viviam abaixo da linha da pobreza. O desemprego atingia cerca de 40% da população e a administração pública gerava a maior parte dos empregos, cerca de 18 mil cargos. (UNDP, 2022 apud Aguillar, 2019).

Na busca por melhorar as perspectivas econômicas a longo prazo, o país ingressou em diversos organismos internacionais como o BIRD e o FMI no ano de 2002. Além disso, desenvolveu uma estrutura administrativa liderada pelo PNUD baseada no *Capacity Building* e avançou na execução do Plano Nacional de Desenvolvimento (Aguillar, 2019; Silva e Simião, 2007).

Além das questões orçamentárias, a UNMISSET foi impactada pelas decisões políticas tomadas nas missões anteriores e que, no período pós-independência, passaram a surtir efeitos negativos. Grande parte dessas decisões derivou do conflito entre os projetos dos países doadores (Silva e Simião, 2007; Aguillar, 2019).

A busca pelo desenvolvimento na área jurídica e de investigação ainda enfrentavam óbices quanto à falta de recursos humanos capacitados, à lentidão na solução dos processos e ao desentendimento entre os assessores internacionais, pois havia àqueles formados na *common law* e na *civil law*. A opção pelo português como língua

oficial causou dificuldade em grande parte dos parlamentares que não dominavam o idioma (UNMISSET, 2004; Costa, 2019; Silva e Simião, 2007).

Os mais de 30 mil refugiados que ainda habitavam em Timor Ocidental também foram uma preocupação da missão. Devido a isso, foi estabelecida a data de 20 de junho de 2002 para os timorenses que se encontravam na Indonésia, decidir sobre retornar para o Timor, escolher ser cidadão indonésio e residir no Timor Ocidental ou ainda permanecer como cidadão indonésio, mas residir em outra província indonésia (UNMISSET, 2002 apud Aguillar, 2019).

O fortalecimento e a consolidação da PNTL e das F-FDTL foram objetivos permanentes da UNMISSET. A Polícia Nacional teve a sua missão pautada pela Lei Orgânica da PNTL e como primeira tarefa era atuar como uma força de segurança pública apartidária e capaz manter a ordem pública e a paz social (Timor-Leste, 2004c). A assunção das responsabilidades pela segurança pública do país foi realizada de forma gradual e teve como marco a data de 1º de outubro de 2002. Entretanto, as instituições do país ainda não estavam consolidadas o suficiente para receber as responsabilidades da condução de um país.

O alto desemprego, a insatisfação de ex-combatentes das FALINTIL que não conseguiram ingressar nas F-FDTL nem na PNTL, as disputas de terra, entre outras crises sociais causaram o aumento da violência e a volta de um ambiente de insegurança social. Houve a necessidade do estabelecimento de toque de recolher nas cidades e do deslocamento de tropas da ONU para Baucau para apoiar a polícia local a manter a ordem (UNMISSET, 2002 apud Aguillar, 2019; Silva e Simião, 2007).

Nessa questão, observa-se a Recomendação 1.11 do Relatório Brahimi. A Missão de Avaliação das Necessidades estudou a PNTL e propôs o aumento das instruções de direitos humanos e das ações de inteligência e de monitoramento, bem como, uma presença nas áreas consideradas problema, a fim de se antever as situações de crise (UNMISSET, 2004).

Quanto às F-FDTL, a missão precípua das forças de defesa era garantir a defesa militar face a quaisquer ameaças externas. A Lei Orgânica foi promulgada e definiu a organização, a estrutura e as missões gerais, das quais cabe destaque a responsabilidade pela manutenção da soberania, segurança da população e a colaboração com a PNTL nos casos de perturbação da ordem pública (Timor-Leste, 2004b).

A Constituição do país estabeleceu as bases democráticas e as atribuições das principais forças de segurança. Entretanto, a legislação infraconstitucional apresentava lacunas que somadas ao baixo prestígio da polícia e as constantes interferências políticas acirraram a rivalidade entre as forças armadas e as forças policiais, levando a diversos conflitos de baixa intensidade (ICG, 2008).

Em maio de 2004, o governo timorense solicitou a prorrogação da UNMISSET por mais 12 meses. O motivo era a consolidação dos projetos essenciais ao desenvolvimento do país, principalmente nas áreas jurídicas e governamentais. O CSNU autorizou a extensão do mandato e reforçou a necessidade de se combater a impunidade dos crimes cometidos contra os direitos humanos (ONU, 2004a).

A missão foi encerrada em 20 de maio de 2005, sendo substituída pelo Escritório das Nações Unidas no Timor-Leste (UNOTIL). A missão foi um grande esforço para consolidar as instituições de um país pós-crise, entretanto enfrentou dificuldades comuns aos principais setores do governo: problemas de comunicação entre os diversos idiomas falados e traduzidos, baixa capacidade dos quadros timorenses devido à presença de assessores que exerciam as funções dos timorenses que se sentiam confortáveis em não as realizar.

4.1.5 A UNOTIL e a UNMIT

A UNOTIL e UNMIT foram missões de cunho político que visavam manter o apoio ao desenvolvimento das instituições timorenses para a construção de um país autônomo e democrático (ONU, 2005a)

O grande desafio das missões era completar a transferência dos cargos de 1º e 2º escalão para os timorenses, após todo o processo de seleção, preparação e treinamento. Entretanto, esse desafio foi agravado pelos diferentes projetos políticos existentes.

A disputa de interesses acentuou as fricções entre os grupos sociais timorenses. As missões de paz anteriores não conseguiram sanar as causas profundas dos conflitos. Assim, havia a cisão entre os timorenses que se consideravam de oeste face aos de leste, como observado no caso específico das FDTL, grande parte dos oficiais eram oriundos da parte leste do país e alinhados politicamente com o movimento daqueles que permaneceram e lutaram pela independência, como Xanana Gusmão. Esse fato aliado à criação da PNTL com diversos procedimentos controversos, como

o recrutamento de ex-policiais que trabalharam para a Indonésia, gerou uma grande tensão entre as duas instituições de segurança (Ferro, 2009; Funaki, 2009).

Observa-se, novamente, a influência da Recomendação 1.6 do Relatório Brahimi para desmilitarizar, desmobilizar e reintegrar as forças militares. A incorporação da maioria dos ex-combatentes das FALINTIL nos efetivos das FDTL e da PNTL procurou atender a esses requisitos. Somente após as eleições de 2007 que o governo lançou uma campanha nacional para a entrega voluntária de armas e munições e foram estabelecidos critérios formais para as pensões e reintegração dos ex-combatentes da guerrilha (ANTL, 2008 apud Aguillar, 2019).

No entanto, houve uma parcela que não foi aproveitada, o que gerou um descontentamento. Outra controvérsia foi a falta de oportunidades para aqueles que não eram das forças de guerrilha e desejavam ingressar nas tropas regulares. Aqueles que foram integrados às forças de defesa faziam parte de grupos que possuíam, por vezes, rivalidades expandindo essa cisão para dentro das instituições.

A reestruturação das FDTL visava dotar as forças armadas de capacidade para enfrentar ameaças internas e externas ao país, como o crime organizado, ações de milícias, golpes de Estado, rebeliões internas, entre outras. O plano Força 2020 visava dotar as tropas com material, orçamento e efetivo capazes de manter a estabilidade e a soberania do país (ICG, 2008; Funaki, 2009).

A PNTL possuía uma lei orgânica e um estatuto que lhe conferia a legitimidade objetiva. Entretanto, 8 a cada 10 timorense não a reconhecia como a autoridade responsável para manutenção da ordem pública (Funaki, 2009). A falta de confiança do povo timorense em uma das principais instituições de Estado corrobora que a legitimidade é um conceito mais amplo e profundo do que apenas a promulgação de leis e regras oficiais. A PNTL não possuía uma condição legítima plena, o que impactava diretamente na sua baixa capacidade de cumprir sua missão constitucional.

Outra fissura na sociedade timorense ocorria entre as gerações colonial, da resistência, indonésia e da independência. Em 2005, houve a destituição dos juízes timorenses sob o pretexto de não terem capacidade jurídica suficiente. O Presidente do Tribunal de Recursos, oriundo da geração colonial, destituiu os jovens juristas timorenses, geração da independência (Silva e Simião, 2007).

A cisão que gerou maiores consequências para a sociedade timorenses foi entre aqueles que permaneceram e lutaram pela independência versus aqueles que se exilaram no exterior (Seixas, 2007 apud Silva e Simião, 2007). As lideranças políticas

do país apresentaram projetos distintos para o Timor. Xanana Gusmão, Ramos-Horta, Mario Alkatiri e Tauar Matan Ruak buscavam centralizar o processo decisório no entorno do seu próprio projeto de poder, individualizando as decisões, ao invés de torná-las institucionais (Funaki, 2009).

O Presidente Xanana Gusmão liderou o movimento de resistência e era considerado um patrono pelas FDTL e por aqueles que lutaram pela independência do país. Mari Alkatiri se exilou em Angola e Moçambique e era considerado um político lúcido, nacionalista, mas pouco populista. Já Ramos-Horta foi o responsável pela campanha internacional da independência e possuía um alinhamento com a Austrália e com os Estados Unidos (Aguillar, 2019). Isso demonstra a clara diferença biográfica entre as três principais lideranças e explica, por conseguinte, a adoção de mais de um projeto para o país.

Essa cisão no nível político se pulverizava para todos os setores do país, em especial, para as forças de defesa. A militância e a politização afetaram aqueles que deveriam manter a paz e a segurança sociais (UN, 2006 apud Aguillar, 2019). Assim, a crise de 2006 foi fruto da fragilidade das instituições que deveriam ser o alicerce do Estado timorense. A falta de legitimidade e de credibilidade da PNTL aliado ao excesso de influências políticas nas forças de segurança colocaram em xeque o projeto de construção do Timor-Leste.

A onda de violência gerada pela Crise de 2006 foi agravada pela falta de habilidade dos militares das FDTL em realizar operações para a manutenção da ordem. Excessos foram cometidos, ocasionando crimes contra os direitos humanos, em especial contra a população civil. Membros da família do Ministro do Interior foram carbonizados dentro da residência onde moravam (Família, 2016 apud Aguillar, 2019).

Diante do grave quadro timorense, o CSNU autorizou o prolongamento da UNOTIL até 20 de junho, por meio da Resolução nº 1.677, de 12 de maio de 2006 (ONU, 2006 apud Aguillar, 2019). Nesse mesmo documento, observa-se a influência da Recomendação 1.11 do Relatório Brahimi, pois houve uma solicitação para o SGNU realizar uma operação precursora para promover a consciência situacional das reais necessidades do Timor e subsidiar as operações futuras.

Além disso, para controlar a situação foi deslocada uma Força Tarefa Conjunta liderada pela Nova Zelândia e por Portugal. Esse componente militar tinha por objetivo apoiar a polícia a restabelecer a ordem pública e contou com um efetivo de cerca de 3.300 pessoas para isso (ICG, 2008). Outra influência do Relatório Brahimi, foram as

Recomendações 2.1, 2.3 e 2.4, uma vez que as forças militares foram desdobradas em curto espaço, com liderança definida e composta por países detentores de uma capacidade de pronta-resposta.

A crise refletiu a fraqueza das instituições timorenses e o descontentamento da população com a situação do país. Os projetos desenvolvidos pelas Nações Unidas em dualidade complementar com os interesses locais do Timor se afastaram. As mudanças implementadas pela ONU, influenciadas em grande parte pelo Relatório Brahimi, para obter o consentimento e “timorizar” o país foram tardias e não conseguiram evitar o aprofundamento das fissuras já existentes.

Nesse contexto de pós-crise, foi constituída uma missão integrada e multidimensional para promover a reunificação do Timor-Leste. A UNMIT foi estabelecida pela Resolução nº 1.704, de 25 de agosto de 2006 (ONU, 2006b).

O grande objetivo da UNMIT era rearranjar o setor de segurança do país, a partir da reforma, reestruturação e reorganização da PNTL. Ainda, dar continuidade à assistência às instituições timorenses para consolidar a estabilidade, a democracia e a governabilidade do país visando as eleições parlamentares e presidenciais no ano de 2007 (Gallen, 2013; ICG, 2008; ONU, 2007).

As recomendações do Relatório Brahimi se tornaram mais evidentes na UNMIT. Quanto ao setor de justiça, as Recomendações 1.4 e 2.6 recomendavam o aperfeiçoamento da doutrina e da estrutura jurídica em especial de direitos humanos. A inclusão de uma equipe de especialistas no Gabinete do Procurador Geral e a promoção de programas de inclusão, integrando as perspectivas de igualdade de gênero, crianças e jovens às políticas públicas em desenvolvimento reforçam essas influências (ONU, 2007).

No intuito ainda de readequar o sistema de segurança do país, a UNMIT cooperou com o governo timorense na elaboração do Estatuto Orgânico das Forças Armadas, na aprovação do Regulamento Disciplinar e na Lei das Promoções Militares. Estes documentos reafirmaram a missão constitucional dessas instituições, fortalecendo-as como instituições nacionais, organizadas e permanentes. Para isso, foram desenvolvidos três projetos e foram criadas estruturas para apoiar e coordenar a execução desses projetos: Unidade de Apoio ao Setor de Segurança, Equipe de Reforma e Desenvolvimento do Setor de Segurança (ICG, 2008; UNMIT, 2008 apud Aguillar, 2019).

Ainda como parte da reestruturação do setor de segurança, cabe ressaltar os acordos bilaterais para o desenvolvimento das capacidades das FDTL e da PNTL, principalmente com Portugal, Austrália, China e Brasil. Mais uma vez, as ações foram conduzidas mais de acordo com os interesses dos países doadores do que com as necessidades dos timorenses, resultando no treinamento distinto entre os componentes militares e na incapacidade de formular de uma doutrina nacional (IFP, 2009; Ferro, 2009; Funaki, 2009 apud Silva e Simião, 2007). A falta de coordenação entre os diversos atores gerou tensões e instabilidades. Enquanto a Austrália e a Nova Zelândia impunham uma filosofia de abordagem comunitária para a polícia, Portugal instruía acerca de uma conduta policial mais rigorosa, menos flexível (Gallen, 2013; IFP, 2009).

A recomendação do Relatório Brahimi quanto à criação de uma doutrina padrão para o emprego das tropas das Nações Unidas ainda não era unânime entre os países doadores. Segundo a entrevista do Sr. Hanna Correia, do Sr. Luciano Silva Colares e do Sr. José Luiz Reali havia diferenças significativas nas técnicas, táticas e procedimentos das tropas internacionais que atuavam no Timor-Leste. Isso se dava por diversos motivos, dentre eles o uso da presença dos componentes militares como forma de dissuasão de seu poder militar e de sua doutrina de emprego.

Como visto anteriormente, a condução das reformas do sistema de segurança do país foi conduzida pelos assessores internacionais, com as intenções e ideais surgindo de fora para dentro do país. Esse fato implica diretamente na falta de legitimidade do projeto e no descrédito junto à população das reformas realizadas. Esse descontentamento foi evidenciado pelas lideranças timorenses nos seminários conduzidos pelas Nações Unidas sobre a reforma do setor de segurança (ICG, 2008).

Diante das dificuldades de se coordenar o trabalho, o CSNU estendeu o mandato da UNMIT por mais 12 meses, autorizando o aumento do número de policiais tendo em vista as eleições que ocorreriam em junho de 2007 (ONU, 2007). Estas ocorreram de forma pacífica e democrática, com uma participação de cerca de 82% da população, sendo 48% de mulheres (Timor-Leste, 2007 apud Aguillar, 2019).

Uma outra grande preocupação da UNMIT eram as condições de alimentação da população timorense. Em 2008, aproximadamente 40% do povo maubere vivia com menos de 55 centavos de dólar por dia, ou seja, em situação de pobreza (AMRE, 2008 apud Aguillar, 2019). A missão concentrou os esforços junto ao governo em seis temas prioritários: segurança; proteção social e solidariedade; juventude; emprego e geração

de renda; assistência social; e boa governança (AMRE, 2009 apud Aguillar, 2019). A intenção era melhorar a eficiência da administração pública mais, capacitando-a a executar projetos que impactassem na melhoria da qualidade de vida da população como o estímulo à agricultura familiar.

O mandato da UNMIT foi estendido por mais três vezes, tendo o seu encerramento em 31 de dezembro de 2012. Isso só ocorreu após a transferência das principais estruturas do país aos timorenses, de forma sistemática e paulatina, deixando o país livre e autônomo para seguir os seus próprios passos.

4.1.6 Considerações Finais acerca da Legitimidade na Missão de Paz do Timor-Leste

O Relatório Brahimi fez uma análise profunda da instituição Nações Unidas, buscando promover uma série de recomendações que resgatassem a credibilidade na execução do seu papel precípua no concerto das nações: manter a paz e a segurança internacionais. O documento apontou diversos problemas que levaram aos fracassos na Somália, na Bósnia e em Ruanda e, a partir deles, um conjunto de possíveis soluções a serem estabelecidas a curto, médio e longo prazo.

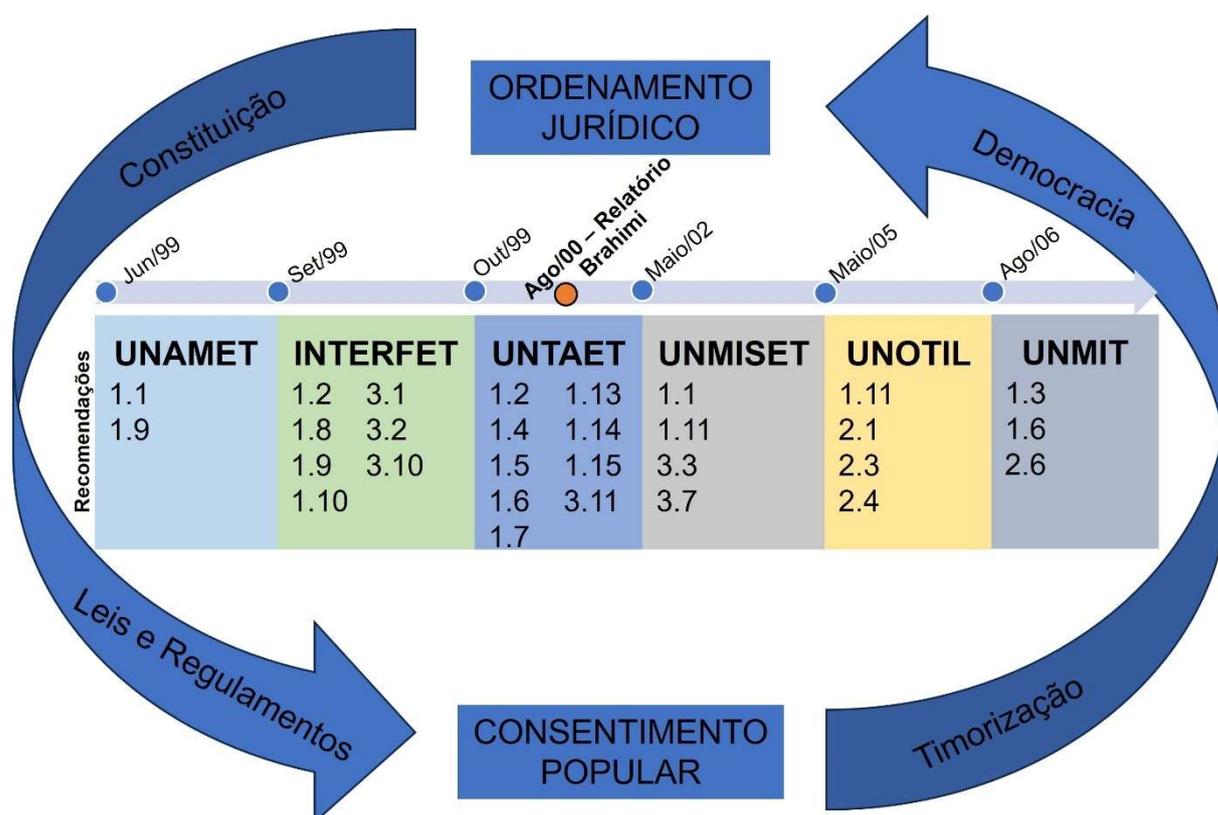
O ponto central do relatório girava em torno dos mandatos estabelecidos. A falta de uma doutrina padrão das Nações Unidas para o emprego do componente militar, a incapacidade de desdobrar missões de forma rápida e efetiva, a inexistência de informações precisas sobre os locais onde as operações de paz eram desdobradas e a insuficiência de prontidão logística e de suporte às operações foram os principais pontos impactados pelas recomendações.

Nesse sentido, percebe-se que as recomendações do Relatório Brahimi possuem um estreito vínculo com a busca pela legitimidade dos mandatos, uma vez que as recomendações visaram reestruturar as instituições responsáveis por conduzir as operações de paz, dotando-as de capacidade para cumprirem os objetivos impostos. E a legitimidade é condição *sine qua non* para a consecução desses objetivos.

Nesse ínterim, ressalta-se que a legitimidade deve ser observada tanto em seu aspecto objetivo quanto subjetivo. No primeiro, as resoluções aprovadas e promulgadas pelo CSNU e pela AGNU fornecem subsídios suficientes de formalidade e materialidade do processo. Quanto ao segundo critério, faz-se necessário o consentimento e o comprometimento da população do país no projeto a ser desenvolvido.

A figura a seguir apresenta o relacionamento entre a legitimidade, as operações de paz desenvolvidas pela ONU no Timor-Leste e as recomendações do Relatório Brahimi:

FIGURA 5 – Mapa Mental Legitimidade x Recomendações



Fonte: o autor, 2023

Nota-se que a legitimidade é instrumento tido como essencial para o desenvolvimento das operações de paz pelas Nações Unidas. Aprofundando a discussão dos conhecimentos constantes na Figura 5 com os requisitos necessários, segundo o relatório “A Responsabilidade de Proteger” (ICISS, 2001) para se obter uma ação legítima, infere-se que no caso timorense ainda poderiam ser acrescentados todos os cinco requisitos necessários à legitimidade, em fases e momentos distintos da operação de paz.

O primeiro requisito é a justa causa. Esta fica evidenciada na proteção da população maubere ante os crimes cometidos pela Indonésia e pelas milícias, principalmente pela atuação da INTERFET. O segundo requisito é a intenção correta, a qual verificou-se na intenção da Administração Transitória em proteger o povo

maubere e garantir-lhe condições dignas de vida, principalmente nos programas de combate à fome e no auxílio a melhoria das condições sanitárias.

O terceiro requisito é denominado-se como sendo o último recurso. Este se configurou na ineficiência do Estado indonésio em proteger a população timorense e garantir-lhe mínimas condições de vida. Esse requisito se configura após o esgotamento das iniciativas diplomáticas e humanitárias de caráter não militar, verificadas nas diversas tentativas fracassadas da ONU em interceder junto à Indonésia de forma diplomática.

O quarto requisito se caracteriza pelo uso dos meios proporcionais. Isso requer o emprego judicioso dos meios, principalmente os militares, para a consecução dos objetivos propostos. Nesse contexto, o emprego da força pelo componente militar além das situações de autodefesa se mostrou adequadas, respeitando a imparcialidade e o acordado no mandato.

O último requisito é o balanço das consequências. Este se relaciona com o custo-benefício da intervenção humanitária quanto ao estado final desejado para aquele Estado e para a população civil. Este requisito ratifica a importância da legitimidade para a consecução de um projeto a longo prazo. As decisões e as ações tomadas ao longo das operações de paz devem ser legítimas o suficiente para que, com o passar do tempo, as fissuras profundas existentes naquela sociedade não se sobreponham a fragilidade das instituições recém-criadas.

Embora iniciada somente no decorrer da UNTAET, a “timorização” foi uma importante estratégia para se obter o consentimento e o comprometimento dos timorenses e, por conseguinte, a legitimidade subjetiva. A inserção do povo maubere no processo decisório, por meio da assunção de um número cada vez maiores de funções consideradas chave e da introdução dos chefes de sulcos e distritos nas decisões comunitárias são exemplos dessa estratégia que trouxeram resultados positivos para a operação de paz no Timor-Leste.

Cabe salientar que mesmo com as influências do Relatório Brahimi, a crise de 2006 não foi evitada. A deflagração de um conflito de pequena escala entre os timorenses foi provocada por causas profundas que afetavam a sociedade e não foram resolvidas pelas operações de paz, tampouco foram observadas em sua essência pelos planejadores dessas missões. Isso ratifica a importância das missões de reconhecimento e de observação nos potenciais locais de crise. Além disso, demonstra que cada operação de paz possui características próprias, pois envolvem

sociedades que possuem cultura, crenças, lideranças e estratificações sociais particulares.

Após a crise, as operações de paz seguintes procuraram agir e propor soluções que resolvessem as tensões existentes. Para isso, as ações propostas deveriam ser adequadas ao contexto social do país e legítimas do ponto de vista da sociedade timorense. Nesse contexto, as recomendações do Relatório Brahimi foram importantes e necessárias, uma vez que provocaram uma mudança de mentalidade e de concepção da estrutura das Nações Unidas nas operações de paz.

CONCLUSÃO

Os acontecimentos ocorridos na década de 1990 suscitaram discussões sobre a capacidade e a legitimidade das Nações Unidas em cumprir a sua missão precípua: manter a paz e a segurança internacionais. Isso se deve, principalmente, às interferências externas e às ingerências políticas.

Um modelo de Estado que não contemple a legitimidade na plenitude de seu conceito, cedo ou tarde, tende a entrar em colapso e causar uma grave crise social. Pode-se inferir que a principal causa da derrota do projeto indonésio de tornar o Timor-Leste sua 27ª província consistiu na falta de legitimidade das ações indonésias. Houve a falta de percepção de conceber o Timor como algo além de um território físico, com uma população e história próprias. As ações voltadas pelas forças militares indonésias com o intuito de negar a identidade, a cultura e os valores da sociedade timorense acabaram por ser a principal causa de seu fracasso.

Cabe ressaltar que, em paralelo à questão timorense, as Nações Unidas vivenciavam um ponto crucial em sua existência institucional. Aliado a isso, havia a problemática dos balcãs, onde a OTAN estava liderando a coalizão para proteger a população albanesa. Coalizão esta que era liderada pelos Estados Unidos, membro do CSNU.

A operação de paz do Timor-Leste foi uma experiência única para as Nações Unidas. Nela, buscaram-se criar as condições ideais para a construção do Estado timorense. Um novo país, de matriz democrática ocidental, com estabilidade política e social, constituído de instituições sólidas e operantes, capazes de promover o desenvolvimento econômico e social do povo timorense. Esse projeto foi idealizado pela ótica do pensamento ocidental, sob a ótica dos interesses dos países doadores.

A Administração Transitória no Timor-Leste se diferenciava de todas as outras já implementadas sob a égide das Nações Unidas. No Camboja, em 1992, o país já era independente e o objetivo era conduzir as eleições para a implantação de um novo governo democraticamente eleito. Na antiga Iugoslávia, em 1996, o objetivo era administrar o território sérvio e passá-lo ao controle da Croácia, ou seja, não era necessário construir as instituições de Estado.

A missão foi concebida com base em um dualismo de propósitos. De um lado, as Nações Unidas e seu objetivo de recuperar a sua credibilidade como órgão responsável pela paz e a segurança internacionais. De outro, a sociedade timorense,

com as suas lideranças tradicionais, a sua cultura e os seus grupos políticos. Quando esse dualismo entrou em desequilíbrio, ou seja, ocorreram conflitos de interesses entre a estrutura social interna do país independente dos atores externos, evidenciaram-se todas as fissuras de um planejamento realizado sem entender a realidade social de um país. A busca pela legitimidade visa justamente evitar que isso ocorra, pois, uma vez comprometida a população com os objetivos da missão, o dualismo complementar passa a integrar os mesmos objetivos e interesses.

Nesse ínterim, os planejadores das operações de paz permeiam uma linha tênue entre seguir os interesses dos países doadores, garantindo o apoio de recursos humanos e financeiros para a missão, ou buscar uma aproximação com as lideranças e a população local, correndo o risco de perder o suporte das nações financiadoras. É nesse contexto que as Nações Unidas, em especial os membros do CSNU, assumem um papel central no ciclo decisório das missões de paz, haja vista que possuem o poder necessário para atuar e influenciar a concepção e o rumo das operações de paz.

A “timorização” foi um projeto que visou, tardiamente, contribuir para um maior comprometimento da sociedade na construção do país. Com ela, buscou empoderar as vilas e os sucos e construir um projeto nacional, embora bastante centrado em Dili.

A crise de 2006 nos permite exercer uma reflexão sobre a importância da legitimidade durante uma operação de paz. A construção de Estado timorense, desde a UNAMET até a UNMISSET, permeou uma série de decisões que impactaram de forma significativa a sociedade timorense. Uma vez que o povo maubere permaneceu fora do processo decisório, essas decisões não possuíam a legitimidade subjetiva e, por conseguinte, não havia o comprometimento da população com os projetos políticos pensado para o país.

Isso foi potencializado, pois o Timor foi construído a partir de lideranças que emergiram do conflito, em que grande parte dos líderes atuaram na guerrilha de resistência. Introduzir um pensamento democrático e igualitário nesse tipo de situação torna-se um obstáculo a mais a ser perseguido.

O Relatório Brahimi, por sua vez, procurou realizar recomendações para que as operações de paz se tornassem mais eficientes e legítimas. As influências desse documento na operação de paz do Timor-Leste se tornaram evidentes, aperfeiçoando as abordagens e os procedimentos das Nações Unidas. O desdobramento rápido e efetivo dos contingentes militares para conter a crise de 2006, o caráter

multidimensional das missões de paz, a relevância dos temas como direitos humanos, proteção de civis, educação e saúde e, principalmente, as constantes tentativas de capacitar os timorenses a conduzirem o próprio país são exemplos marcantes dessa influência.

Por fim, por mais sinuoso que tenha sido o caminho das Nações Unidas no Timor-Leste, a presença da ONU no país apresentou um balanço positivo. A República Democrática do Timor-Leste, atualmente, é um país independente, democrático e com as instituições essenciais ao seu funcionamento estabelecidas e atuantes. Ainda há um longo caminho a percorrer pelo povo maubere para alcançar o status desejado de uma nação pujante. Entretanto, o maior legado da operação de paz no Timor-Leste foi para a instituição Nações Unidas, pois adquiriu uma expertise até então impensada em termos de segurança coletiva.

REFERÊNCIAS

AGUILLAR, S. L. C. **Brasil em Missões de Paz**. São Paulo, SP: Usina do Livro, 2005.

AGUILLAR, S. L. C. **Operações de Paz: novos mandatos e suas implicações para os países contribuintes com tropas**. Franca, SP: História e Cultura, v. 4, n.1, Franca: 2015.

AGUILLAR, S. L. C. **O Conflito e a Construção do Estado no Timor-Leste**. São Paulo, SP: Cultura Acadêmica, 2019.

ALMEIDA, M, V. de. **O Epílogo do Império: Timor-Leste e a Catarse Pós-colonial Portuguesa**. Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, n.55, p.7-26, 1999.

AZAMBUJA, M.C. **As Nações Unidas e o Conceito de Segurança Coletiva**. Estudos Avançados, 9 (25). Brasília, DF: p. 139-147, 1995.

BANCKE, V. S. **A importância para o Brasil da participação brasileira na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti**. Trabalho de Conclusão de Curso da Escola de Comando e Estado Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2017.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1979.

BOUTROS-GHALI, B. **An agenda for peace – Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping**. New York: United Nations, 58p, 1992.

BOZETTI, G. C.; BORGES, R. M. Z. **A responsabilidade de proteger como retórica de segurança coletiva das Nações Unidas**. Porto Alegre: Revista Eletrônica da Faculdade de Direito da PUCRS, vol. 6, nº 2, 2014.

BRAHIMI, L. et al. **Report of the Panel on United Nations Peace Operations**. New York: United Nations, 2000. Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/en/report-of-panel-united-nations-peace-operations-brahimi-reporta55305>>. Acesso em: 22 ago 22.

BRASIL. Decreto nº 13.990, de 12 de janeiro de 1920. Promulga o Tratado de Paz entre os países aliados, associados, e o Brasil de um lado e de outro a Alemanha. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 12 de janeiro de 1920. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/d13990.htm>. Acesso em: 08/08/2022.

BUTLER, M. J. **Ten Years After: (Re)Assessing Neo-Trusteeship and UN State-Building in Timor-Leste**. *International Studies Perspectives*. Oxford, n. 13, p. 85-113, 2012.

BUZAN, B.; HANSEN, L. **A evolução dos Estudos de Segurança Internacional**. Tradução FLÁVIO LIRA. São Paulo, SP: Unesp, 2012.

CANELLAS, A. D. **As Operações de Paz, as Forças Armadas e a Política Externa Brasileira**. Rio de Janeiro: Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, 2019.

CARDOSO, A. J. S. **O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 169 p., 1998.

CARRASCALÃO, M. A. **Timor: os anos da resistência**. Queluz: Mensagem, 2002.

COLARES, L. S. **As Missões de Paz da ONU e a Questão de Timor-Leste: ponto de inflexão?** Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2006.

COLEMAN, K. P. **International Organizations and Peace Enforcement. The Politics of International Legitimacy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

COSTA, F. V., et al. **A atuação do Brasil e da ONU no processo de independência, pacificação e (re)construção do Timor-Leste**. *Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica*, p. 283-383, 2019.

CUNHA, J. S. C. da. **A questão do Timor-Leste: origens e evolução**. Brasília: Instituto Rio Branco/FUNAG, 2001.

DA CUNHA, R. S. P. **75 anos de Nações Unidas: reformando o Conselho de Segurança baseado na representatividade regional e no Poder Nacional de Estados-membros**. Tese (Doutorado em Ciências Militares) Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2020.

DIAS, G. M. **As Nações Unidas como ator de segurança internacional: do Peacekeeping tradicional às iniciativas de estabilização na República Democrática do Congo e na República Centro Africana**. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2018.

DIAS, G. M. **Soberania e Intervenção Humanitária: Dilemas da Nova Agenda de Segurança Internacional**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal Fluminense, 2007.

DINIZ, E. **O Brasil e as operações de paz**. In: OLIVEIRA, H. A. de; LESSA, A. C. *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, p. 303-338, 2006.

DUNN, J. **Timor: a people betrayed**. Sidney. ABC Books, 1996.

DURCH et al. **The Brahimi Report and the Future of Peace Operations**. Stimson Center, Washington-DC, 2003.

EVANS, G. *The responsibility to protect ending mass atrocity crimes once and for all*. Washington: The Brookings Institution, 2008.

FARIA, V. S. **O Desempenho da Administração Transitória das Nações Unidas em Timor-Leste**. Indonésia: Lambah Manah, 2011.

FELGUERAS, J.; MARTINS, J. **Nossas Memórias de Vida em Timor**. Braga: Editorial A. O., 2006.

FERRO, M. **Timor-Leste: como se reforma um setor de segurança**. *Jornal do Exército*, Lisboa, n. 590, 2009.

FINNEMORE, M. **Constructing norms of humanitarian intervention**. In: KATZENSTEIN Peter. *The culture of national security: norms and identities in world politics*. New York: Columbia University Press, 1996.

FIORITOS, O.; FALLETI, T. G.; SHEINGATE, A. **Historical Institutionalism in Political Science**. In: _____. *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, p. 3-27. Oxford: Oxford University Press, 2016.

FONSECA JR, G. **A Legitimidade e Outras Questões Internacionais**. 2ª Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

FONTOURA, P. R. C. T. **O Brasil e as Operações de Manutenção de Paz das Nações Unidas**. Brasília, DF: FUNAG, 409 p, 1999.

FONTOURA, P. R. C. T. **O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 2005.

FUNAKI, Y. **The UN and Security Sector Reform in Timor-Leste: a widening credibility gap**. Center on International Cooperation, 2009.

GALLEN, J. **Security Sector Reform, Models of Policing and Methods of Comparison**. Irish Journal of Legal Studies, Warsaw, v.3, 2013.

GAMA, C. F.; LOPES, D. E. B. **“Bem me queres, mal me queres”**: ambivalência discursiva na avaliação canônica do desempenho da ONU. Revista de Sociologia e Política, v. 17, n. 33, p. 151-167, 2009.

GEORGE, A. L.; BENNETT, A. **Case Studies and Theory Development in the Social Sciences**. Harvard University, Cambridge, 2005.

GERRING, J. **Case study research: principles and practices**. Cambridge University Press, New York, 2007.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de Pesquisa Social**. 7. Ed – São Paulo: Atlas, 2021.

GORDON, S. **Foreign Policy Decisions: New Zeland Involvement in East Timor 2000-2002**. 2008. Tese de Doutorado. Universidade de Canterbury, Nova Zelândia, 2008.

HASEGAWA, S. **Beyond Cold Peace: Strategies for Economic Reconstruction and Post Conflict Management**. International Donor Coordination, Civil Society and Natural Resource Management. Berlin, 2004.

INICIATIVE FOR PEACEBUILDING (IFP). IFP Security Cluster. **Country Case Study: Timor-Leste**. Security Sector Reform in Timor-Leste, 2009.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP (ICG). **Timor-Leste: Security Sector Reform**. Asia Report, London, n.143, 17 jan 2008. Disponível em:< <https://www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/timor-leste/timor-leste-security-sector-reform>>. Acesso em: 12 de maio de 2023.

INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY (ICISS). **The Responsibility to Protect: report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty**. 2001. Disponível em: <<http://www.iciss.ca/report-en.asp>>. Acesso em: 12 maio 2023.

KALDOR, M. **New and old wars**. 2. ed. Stanford: Stanford University Press, 2007.

KENKEL, K. M. **Democracia, ajuda humanitária e operações de paz na política externa brasileira recente: as escolhas de uma potência emergente**. Cadernos Adenauer, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, nov. 2010

LEONARD-BAXTON, D. **A dual methodology for case studies: Synergistic use of a longitudinal single site with replicated multiple sites**. Organization Science, 1(3), p. 248-266, 1990.

MARTINEZ, A.M. P. **Evolution of the peace operations doctrine and its implications in the foreign policy of Mexico**. Rio de Janeiro, RJ: Escola de Comando de Estado-Maior, 2018.

ONU. **Carta das Nações Unidas**. San Francisco, EUA: United Nations, 1945. Disponível em: <<https://bit.ly/2JP0eFI>>. Acesso em: 08 ago. 2022.

_____. **Resolution 377 (V) – Uniting for Peace**. New York, 12 Dez 1950. Disponível em: <[https://www.un.org/en/sc/repertoire/otherdocs/GAres377A\(v\).pdf](https://www.un.org/en/sc/repertoire/otherdocs/GAres377A(v).pdf)>. Acesso em: 22 jun 2023.

_____. **A/3943 - Summary Study of the Experience Derived from the Establishment and Operation of the Force: report of the Secretary-General**. New York, 9 Oct. 1958. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N59/024/84/PDF/N5902484.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 22 jun 2022.

_____. **Resolution 1514 – Declaration on the granting of independence to colonial countries and peoples**. New York, 14 Dez 1960. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/152/88/PDF/NR015288.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 08 ago. 2022.

_____. **Resolution 3485 – Question of Timor**. New York, 12 Dez 1975. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/189768?ln=en>>. Acesso em: 08 ago. 2022.

_____. **Resolution 389 – Question of Timor.** New York, 22 abr 1976a. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/189768?ln=en>>. Acesso em: 08 ago. 2022.

_____. **Resolution 31/53 – Question of Timor.** New York, 01 dez 1976b. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/302/36/PDF/NR030236.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 08 ago. 2022.

_____. **Resolution 37/30 - Question of East Timor.** New York, 23 Nov 1982. Disponível em: <<https://research.un.org/en/docs/ga/quick/regular/37>>. Acesso em: 08 ago. 2022.

_____. **Resolution 751 – Establishment of a UN Operation in Somalia.** 24 Abr 1992. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/141599>>. Acesso em: 22 jun 2023.

_____. **Resolution 814 – Expansion of the size and mandate of the UN Operation in Somalia,** 26 Mar 1993a. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/164678>>. Acesso em: 22 jun 2023.

_____. **Resolution 872 - Establishment of a UN Assistance Mission for Rwanda.** 05 Out 1993b. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/197341>>. Acesso em: 22 jun 2023.

_____. **Resolution 958 - Establishment of a UN Operation in Yugoslavia.** 19 Nov 1994a. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/458/16/PDF/N9445816.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 22 jun 2023.

_____. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório Do Desenvolvimento Humano 1994:** Novas Dimensões Da Segurança Humana. Lisboa: Tricontinental, 1994b.

_____. **A/53/951 – S/1999/513 - Question of East Timor.** Report of Secretary General. Nova Iorque, 5 de maio de 1999a. Disponível em: <https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/ID%20TL_990505_AgreementOnEastTimor%28fr%29.pdf>. Acesso em: 08 ago 2022.

_____. **Resolution 1.246 - United Nations Mission on East Timor (UNAMET).** New York, 11 Jun 1999b. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/1494150?ln=en>>. Acesso em: 08 ago. 2022.

_____. **S/1999/595 - Question of East Timor.** Report of Secretary General. Nova Iorque, 22 de maio de 1999c. Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/en/mission/past/etimor/docs/s99595.htm>>. Acesso em: 20 ago 2022.

_____. **A/54/654 - Question of East Timor.** 13 de dezembro de 1999d. Disponível em: <<https://reliefweb.int/report/indonesia/question-east-timor-progress-report-secretary-general-a54654>>. Acesso em: 20 ago 2022.

_____. **Resolution 944 – Resultado Consulta Popular (UNAMET).** 3 de setembro de 1999e. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/255/00/PDF/N9925500.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 22 ago 22.

_____. **Resolution 1.264 - International Forces for East Timor (INTERFET).** New York, 15 Set 1999f. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/285615?ln=en>>. Acesso em: 08 ago. 2022.

_____. **Resolution 1.272 - United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTAET).** New York, 25 Out 1999g. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/291410?ln=en>>. Acesso em: 08 ago. 2022.

_____. **A/54/380 - Financing of the United Nations Mission in East Timor.** 21 de setembro de 1999h. Disponível em: <<https://daccess-ods.un.org/tmp/8230004.31060791.html>>. Acesso em: 22 ago 22.

_____. UNTAET. **Regulamento 1999/2 – Sobre a Criação de um Conselho Consultivo Nacional.** 2 de dezembro de 1999i. Disponível em: <<https://mj.gov.tl/jornal/lawsTL/UNTAET-Law/Regulations%20Portuguese/Reg1999-02por.pdf>>. Acesso em: 08 Ago 2022.

_____. **Informe Brahimi.** New York, 2000a. Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/en/brahimi-report-0>>. Acesso em: 08 ago 2022.

_____. UNTAET. **Regulamento 2000/11 – Sobre a Organização dos Tribunais em Timor-Leste.** 6 de março de 2000b. Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/mission/past/etimor/untactR/Reg1100P.pdf>>. Acesso em: 08 Ago 2022.

_____. UNTAET. **Regulamento 2000/12 – Sobre um Regime Tributário e Alfandegário Provisório para Timor-Leste.** 8 de março de 2000c. Disponível em: <<https://mj.gov.tl/jornal/lawsTL/UNTAET-Law/Regulations%20Portuguese/Reg2000-12por.pdf>>. Acesso em: 08 Ago 2022.

_____. UNTAET. **Regulamento 2000/15 – Sobre a Criação de Câmaras com Jurisdição Exclusiva sobre Delitos Criminais Graves.** 6 de junho de 2000d. Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/past/etimor/untaetR/Reg1500P.pdf>>. Acesso em: 08 Ago 2022.

_____. UNTAET. **Regulamento 2000/24 – Sobre a Criação de um Conselho Nacional.** 14 de julho de 2000e. Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/past/etimor/untaetR/Reg2400P.pdf>>. Acesso em: 08 Ago 2022.

_____. UNTAET. **Regulamento 2000/3 – Sobre o Estabelecimento de uma Comissão do Serviço Público.** 14 de janeiro de 2000f. Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/en/mission/past/etimor/untaetR/Reg003P.pdf>>. Acesso em: 08 Ago 2022.

_____. UNTAET. **Regulamento 2000/13 – Sobre a Criação de Conselhos de Suco e de Posto para o Desembolso de Fundos para Actividades de Desenvolvimento.** 10 de março de 2000g. Disponível em: <<https://mj.gov.tl/jornal/lawsTL/UNTAET-Law/Regulations%20Portuguese/Reg2000-13por.pdf>>. Acesso em: 08 Ago 2022.

_____. UNTAET. **Regulamento 2001/2 – Sobre a Eleição de uma Assembleia Constituinte para a Elaboração de uma Constituição para um Timor-Leste Independente e Democrático.** 26 de fevereiro de 2001. Disponível em: <<https://mj.gov.tl/jornal/lawsTL/UNTAET-Law/Regulations%20Portuguese/Reg2001-02por.pdf>>. Acesso em: 08 Ago 2022.

_____. **S/2002/432 - Report of the Secretary-General on the United Nations Transitional Administration in East Timor.** 17 de abril de 2002a. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/327/74/IMG/N0232774.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 20 set 22.

_____. **Resolution 1.410 - United Nations of Support in East Timor (UNMISSET).** New York, 20 Maio 2002b. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/464858?ln=en>>. Acesso em: 08 ago. 2022.

_____. **Report of the Secretary General "A Peace Program"**. New York: United Nations, 2002c.

_____. **S/RES/1543 - Prorroga a UNMISSET por mais doze meses**. 14 de maio de 2004a. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/351/38/PDF/N0435138.pdf?OpenElement>>. Acesso em 22 set 22.

_____; Secretary-General's **High-level Panel Report on Threats, Challenges and Change, A More Secure World: Our Shared Responsibility**, U.N. Doc. A/59/565 (New York: United Nations, 2 Dec. 2004b).

_____. **Resolution 1.599 - United Nations Office in Timor-Leste (UNOTIL)**. New York, 20 maio 2005a. Disponível em:<<https://digitallibrary.un.org/record/340587?ln=en>>. Acesso em:08 ago. 2022.

_____. **Resolution 1.645 – Reaffirming the 2005 world Summit Outcome**. 20 Dez 2005b. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/654/17/PDF/N0565417.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 22 jun 2023

_____. United Nations. **Um Programa de Paz, Diplomacia Preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz** (Uma Agenda para a Paz). 1992. Disponível em <<http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>>. Acesso em 08 out 2005c.

_____. **Resolution 1.704 - United Nations Integrated Mission in Timor-Leste (UNMIT)**. New York, 25 Ago 2006b. Disponível em:<<https://digitallibrary.un.org/record/582029?ln=en>>. Acesso em:08 ago. 2022.

_____. **S/RES/1745 – Quest of Timor-Leste**. 22 de fevereiro de 2007. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/247/37/PDF/N0724737.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 22 dez 22.

_____. **Peacekeeping Operations Principles and Guidelines (“the Capstone Doctrine”)**. New York: United Nations, 2008. 53p. Disponível em:<<https://bit.ly/2ID1y7M>>. Acesso em:08 ago. 2022.

ORLANDI, E. P. **Discurso e texto: formulação e circulação dos sentidos**. Campinas: Pontes, 2001.

PATRIOTA, A. A. **O Conselho de Segurança Após a Guerra do Golfo**. Brasília, DF: FUNAG, 226 p, 1998.

PEPE, L. L.; MATHIAS, S. K. **O envolvimento do Brasil na questão timorense**. Lusotopie, XIII, 2006. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/lusotopie/1389>>. Acesso em: 20 Out 22.

REZENDE, L. P.; AZEVEDO, C. A. L. **Sobre o Sistema de Segurança Coletiva e a legitimidade das Operações de Paz da ONU**. Associação Brasileira de Relações Internacionais, vol. 6, nº 1, 2010.

RIBEIRO, F. Institucionalismo da escolha racional e institucionalismo histórico: divergências metodológicas no campo da Ciência Política. **Pensamento Plural**. n. 10, p. 89-100, 2012.

RIXEN, T.; VIOLA, L. A. **Historical Institutionalism and International Relations: Towards Explaining Change and Stability in International Institutions**. In: RIXEN, T.; VIOLA, L. A.; ZÜRN, M. *Historical Institutionalism & International Relations: Explaining Institutional Development in World Politics*, 4-34. Oxford: Oxford University Press, 2016.

SANTANA, J. **Segurança Coletiva**: desafios no âmbito das Nações Unidas. National Defense Institute of Portugal, 2015 Disponível em: <<http://www.jstor.com/stable/resrep19099.2>>. Acesso em: 08ago22.

SILVA, K. C.; SIMÃO, D. S. **Timor-Leste por Trás do Palco**: cooperação internacional e a dialética da formação do Estado. Belo Horizonte, MG: UFMG, 2007.

SOUZA NETO, D. M. de. **Operações de paz e cooperação regional**. Revista da Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, RJ, p. 25-58, 2010.

SPÍNOLA, A. **Portugal e o Futuro**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1974.

SUHRKE, A. **Peacekeepers as Nations-builders: dilemmas of the UN in East Timor**. *International Peacekeeping*. London, v. 8, n. 4, p 1-20, 2001.

TEIXEIRA, A. V. **Teoria Pluriversalista do Direito Internacional**. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

THAKUR, R.; SCHNABEL, A. **Cascading generations of peacekeeping**: across to Mogadishu Line to Kosovo and Timor. The United Nations University Press, p. 03 – 25, 2001.

THELEN, K. **Historical Institutionalism in Comparative Politics**. Annual Review of Political Science, 2, 369-404. 1999. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1146/annurev.polisci.2.1.369>>. Acesso em 22 nov 22.

TIMOR-LESTE. **Decreto Lei 5/2004**. Dispõe sobre as autoridades comunitárias. Dili, 1º de abril de 2004a. Disponível em: <<https://www.mj.gov.tl/jornal/?q=node/1437>>. Acesso em: 22 out 22.

TIMOR-LESTE. **Decreto Lei 7/2004**. Lei Orgânica da FDTL. Dili, 5 de maio de 2004b. Disponível em: <https://www.mj.gov.tl/jornal/public/docs/2002_2005/decreto_lei_governo/7_2004.pdf>. Acesso em: 22 out 22.

TIMOR-LESTE. **Decreto Lei 8/2004**. Lei Orgânica da PNTL. Dili, 5 de maio de 2004c. Disponível em: <https://www.mj.gov.tl/jornal/public/docs/2002_2005/decreto_lei_governo/8_2004.pdf>. Acesso em: 22 out 22.

TIMOR LESTE. **Chega! The Report of the Timor-Leste Commission for Reception, Truth and Reconciliation (CAVR)**. Jakarta: KPG/STP-CA VR, 2013.

TIMOR LESTE. Ministry of Health. **National Mental Health Strategy for a Mentally Health**. Dili, 2005.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

UNMISSET. CSGA. **Timor-Leste: a Strategy for Building the Foundation of Governance for Peace and Stability**. Dili, 2004.

UZIEL, E. **Conselho de Segurança, as Operações de Manutenção da Paz e a Inserção do Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 2010.

VALDIVIESO, L.M. et al. **Establishing the Foundation of Sound Macroeconomic Management**. Washington: International Monetary Fund, 2000.

VAN EVERA, S. **Guide to Methods for Students of Political Science**. Cornell University Press, 1997.

YIN, R. **Qualitative Research. From Start to Finish**. London, New York, The Guilford Press, 2011.

WHEELER, N. J. **Saving strangers: humanitarian intervention in international society**. Oxford: Oxford University Press, 2010.

WORLD BANK. **Country Brief**, 2002. Disponível em: <<https://reliefweb.int/report/timor-leste/country-brief>>. Acesso em: 22 Ago 22.

WORLD BANK. **Timor-Leste: Education since Independence**. 2004. Disponível em: <<https://documents1.worldbank.org/curated/pt/511861468761067305/pdf/297840PA PER0TP1INDEPENDENCE01public1.pdf>>. Acesso em: 22 Ago 22.